Riccardo Forte
Guillermo Guajardo
Coordinadores
Con la colaboración de María Luna

CONSENSO Y COACCIÓN

estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)



EL COLEGIO DE MÉXICO
EL COLEGIO MEXIQUENSE

CONSENSO Y COACCIÓN
Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

CONSENSO Y COACCIÓN
Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)

Riccardo Forte y Guillermo Guajardo
coordinadores
con la colaboración de
María Luna




EL COLEGIO DE MÉXICO
EL COLEGIO MEXIQUENSE

320.01
C755

Consenso y coacción : estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina, siglos XIX y XX / Riccardo Forte y Guillermo Guajardo, coordinadores ; con la colaboración de María Luna.— México, Centro de Estudios Históricos : El Colegio Mexiquense, 2000
xxviii, 470 p. ; 22 cm.

ISBN 968-12-0943-5

1. Consenso (Ciencias sociales). 2. Poder (Ciencias sociales). 3. México-Política y gobierno-Siglo XX. 4. América Latina-Política-siglo XX. 5. América Latina-Política-Siglo XIX. I. Forte, Riccardo, coord. II. Guajardo, Guillermo, coord. III. Luna, María.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia
Jorge González Camarena
Precursores del federalismo, 1974
boceto para el mural de la Cámara de Senadores
de la ciudad de México

Primera edición, 2000

ISBN 968-12-0943-5

Impreso en México

ÍNDICE

SEGUNDA PARTE
SOCIEDAD Y PODER POLÍTICO

TERCERA PARTE
FINANZAS PÚBLICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO

CUARTA PARTE
ESTADO FEDERAL Y PODERES REGIONALES

PREFACIO

La interacción del binomio consenso y coacción en la realidad histórica de México e Hispanoamérica es la temática que guía los trabajos del presente volumen. Éstos son producto de un seminario de investigación interdisciplinario e interinstitucional que tuvo por objeto entablar un diálogo entre las perspectivas teóricas y metodológicas de las diversas ciencias sociales, y en particular entre la historia, la sociología y la antropología.

El seminario se reunió por vez primera en febrero de 1996 en El Colegio de México, y tuvo como intención original indagar la manera en que los órganos y autoridades estatales —ya sean de origen autoritario o constitucional— ejercen el poder sobre la sociedad. ¿En qué medida fue posible —o conveniente— mantener los viejos sistemas de control social y cómo se trasmutaron éstos?, ¿cómo se construyó el consenso, ante la innovación en los mecanismos ejercidos por el Estado, para conseguir la obediencia de los ciudadanos?, ¿cómo se manifestaron las resistencias a la innovación?, y ¿en qué medida se produjeron fracturas traumáticas?

En las sesiones subsecuentes del seminario los participantes presentaron los avances de sus respectivas investigaciones, que fueron comentados por Marcello Carmagnani, Marco Palacios, Paolo Riguzzi y Francisco Zapata; también se profundizó en la reflexión teórico-metodológica con la que fue posible proponer un modelo de análisis (que se detalla en la introducción de este volumen) que cada uno de los trabajos aplica, discute o modifica dando cohesión a los textos que aquí se presentan.

El conjunto de las investigaciones se debatió en un simposio realizado los días 11 y 12 de diciembre de 1996, en las instalaciones de El Colegio de México, y participaron como comentaristas Nicolás Cárdenas, Alicia Lindón, Aurora Loyo, Marco Palacios y Enrique Serrano.

Presentamos nuestro agradecimiento a los autores y comentaristas, y expresamos nuestro profundo reconocimiento a las personas que han hecho posible este trabajo: el doctor Javier Garciadiego, director del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, quien acogió el proyecto y le brindó su apoyo en cada una de sus fases, y de manera muy especial al doctor Francisco Zapata, director del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, por su aliento y entusiasta participación.

INTRODUCCIÓN

Los conceptos de consenso y coacción: interpretaciones sociológicas y significado histórico

Riccardo Forte
Guillermo Guajardo
María Luna A.

En el campo político los términos "consenso" y "coacción" constituyen una de las posibles perspectivas de análisis de la relación entre los ciudadanos y el Estado moderno. Ambos conceptos hacen referencia a instrumentos y modalidades esenciales para la formación y el mantenimiento del orden político y de sus instituciones.

El "consenso" denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de determinada unidad social, y se refiere a los principios, valores, normas, objetivos y medios para alcanzarlo.[1] La "coacción", en cambio, remite a una relación de fuerza asimétrica, donde un poder dominante obliga a los subordinados a conformarse o ajustarse a los modelos *legítimos* de convivencia social. Ambos conceptos disimulan la complejidad y la ambigüedad fundamentales de la acción política, la cual, como indicó Maquiavelo, requiere para ejercerse y conducirse exitosamente de cualquier medio apto para la condensación y la estabilización del poder.

Sin embargo la distinción señalada tiene un valor simplemente analítico, que de ninguna manera puede aplicarse con rigidez al estudio de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y a sus transformaciones históricas. En la práctica política a menudo no existe una dicotomía clara entre las acciones coactivas y las resoluciones consensuales, allá donde incluso las operaciones más violentas y directas llevadas a cabo por la autoridad pública necesitan de una amplia base de consenso para ser efectivas y cualquier forma de consenso alrededor de un proyecto político no se puede consolidar plenamente sin medidas e intervenciones coercitivas.

En otras palabras, sería un error examinar el binomio consenso y coacción cargando a priori uno de los polos de valor y eficacia, y negando,

[1] Sani, 1990.

como consecuencia, la efectividad y la importancia del otro. Esta sobresimplificación acaba convirtiendo la relación entre las dos variables en una simple dialéctica entre mecanismos contrapuestos, e invocando principios morales que *excluyen la coacción,* o *viceversa, el consenso,* en *nombre* de algún modelo determinado de sociedad —fundado sobre el consenso o sobre la coacción.

Max Weber subraya implícitamente la improcedencia de dicha perspectiva al mostrar la interacción existente entre las dos variables con base en la costumbre, la convención y el orden jurídico.[2] Los medios coactivos —dice Weber— pueden ser psíquicos o físicos y actuar directa o indirectamente; además, según el caso, se pueden dirigir contra los miembros de una comunidad consensual, una sociedad o una asociación.

Weber define la costumbre como "el caso de una conducta típicamente regular que gracias únicamente a su carácter 'usual' y a la 'imitación' irreflexiva se mantiene en las vías tradicionales; por tanto, una 'acción de masa' cuya prosecución nadie distingue del individuo en ningún sentido".[3] A la convención se llega desde un tránsito de la costumbre. En la convención no se trata de influir en una conducta determinada por medio de ninguna coacción ni por alguna otra reacción que no sea la mera aprobación o desaprobación de un círculo humano que forma el "mundo circundante" del actor —este "mundo" puede ser profesional, de parentesco, estamental, étnico, de vecindad, religioso, político, etcétera.

Weber hace un llamado a que no se confunda el concepto de "convención" con el de derecho consuetudinario, al que define como la posibilidad de que se ponga en movimiento un aparato coactivo para que se cumpla una norma válida, no en virtud de una ley estatuida, sino de un consenso. Ante una innovación es posible que, en caso de que sea aprobada por la comunidad, se genere una actuación coactiva de tipo consensual en contra de los que se resisten. Así como se puede desencadenar una reacción coactiva —psíquica o física— ejercida por la comunidad en contra de los que infligen la convención. De manera que las reglas convencionales pasan a ser normas obligatorias, garantizadas por la coacción psíquica y que forman la tradición —entendida como un actuar consensual. Su práctica constituye un "modo más fuerte en favor de la subsistencia de un orden jurídico estatuido, arraigado, que la reflexión sobre los medios de coacción que han de esperarse".[4]

[2] WEBER, 1922, parte II, cap. I; edición en castellano, 1986.
[3] *Idem.*
[4] *Idem.*

El orden jurídico corresponde exclusivamente al Estado. Su viabilidad y funcionalidad sobrentiende la existencia del Estado. La consolidación y la sobrevivencia de ambos presuponen la existencia de normas convencionales y de un aparato de la fuerza pública coercitivo. Sin embargo no existe siempre una relación necesaria entre el Estado y la validez y el cumplimiento de una norma jurídica o de un *corpus* de leyes. El mismo Weber muestra cómo intereses poderosos pueden conducir a que, a pesar del aparato coactivo o incluso gracias a su apoyo, se actuará de una manera constante y duradera en contra de la norma jurídica sin que se apliquen sanciones a los transgresores. Es frecuente, también, que se establezcan normas jurídicas para cambiar costumbres y convenciones. En consecuencia, la relación peculiar en un momento específico entre la autoridad estatal y la norma jurídica y las transformaciones históricas de la misma, constituyen un eje analítico central de la interacción de los instrumentos de control político coactivos y consensuales sobre la sociedad.

En las sociedades los tres niveles weberianos de actuación de las prácticas consensuales y coactivas —costumbre, convención y orden jurídico— actúan simultáneamente. Por lo tanto, en el estudio de la acción de control de los poderes públicos es indispensable tomar en cuenta la fuerza de la costumbre y la convención que, por lo general, es superior a la del Estado. Asimismo se debe tener en mente que la clase gobernante no está por encima de la tradición: por el contrario, sus acciones también se ven orientadas por las costumbres y las convenciones desde las cuales darán aplicabilidad al aparato coactivo y a la interpretación del orden jurídico.

Con el fin de aclarar más la relación entre estos tres niveles, consideramos oportuno detenernos en la distinción entre "consenso" y "legitimidad". Podemos definir la segunda como un atributo del Estado que se refiere a un grado de consenso entre una porción relevante de la sociedad, que asegura la obediencia de la misma sin que sea necesario, salvo en casos extremos, recurrir a la fuerza. En otras palabras, la legitimidad no es sinónimo de consenso, sino que más bien ésta coincide con un determinado grado de adquisición de aquél. Todo poder trata de ganarse el consenso suficiente para que se le reconozca como legítimo, transformando así la simple obediencia en verdadera adhesión.

No obstante, también el consenso y su adquisición por parte del Estado y las autoridades presentan aspectos ambiguos. Lucio Levi, por ejemplo, sostiene que el consenso hacia el Estado nunca ha sido libre, sino que es, por lo menos en parte, forzado y manipulado. El poder determina el consenso a partir de la ideología prevaleciente y entiende que ésta es una imagen deformada de los intereses de las élites políticas cuya función consiste en legitimar el poder constituido. Pero cuando las creencias en que se basa el poder ya no corresponden a la realidad social, se abandonan y se

asiste al cambio histórico de las ideologías.[5] Weber sobrepasa esta interpretación al indicar que la legitimidad y la dominación se presentan no sólo en la relación entre Estado y sociedad, sino en la de toda clase de colectividades. No obstante, en los estudios reunidos en este libro hemos circunscrito la investigación a la primera y, en especial, a la relación sociedad-Estado moderno, es decir, al subtipo que otra vez Weber define como de "dominación legal con administración burocrática".

Con el fin de subrayar la importancia general de las cuestiones examinadas en la primera parte de esta introducción respecto a la región objeto de este libro, parece importante tratar de aclarar los rasgos que consideramos genéricos de la heterogénea situación de América Latina en los siglos XIX y XX, y que afectaron de alguna manera la relación entre la esfera estatal, los motivos sociales de obediencia y las estrategias del Estado. Dicha situación se caracteriza por un conjunto diverso de casos que tienen en común el hecho de que la coacción se presenta primero como elemento fundacional de los estados latinoamericanos, antes que el consenso y la creación real de una ciudadanía con la que pudiera pactar ese consenso. Así, la trayectoria de la relación entre los ciudadanos y el Estado moderno tiene una línea de continuidad en cuanto a que hace perdurar cierto tipo de orden político y sus instituciones, y en este panorama se puede encontrar tanto a Estados débiles para obtener consenso, como a aquellos que son fuertes para coaccionar, lo cual se ha traducido en un latente y característico estado de violencia.

La región latinoamericana se inscribió tempranamente en los registros de violencia moderna. Kowalewski, en sus estudios sobre el comportamiento revolucionario de 34 países periféricos entre 1821 y 1985, determinó en una escala descendente de mayor a menor que en años de "actividad" revolucionaria Guatemala ocupa el lugar 12 con 20.6 años de actividad revolucionaria; El Salvador, con el número 20 y 13.9 años entre 1821 y 1985, se sitúa entre Irán y Tailandia.[6] En cambio Chile registró un bajo nivel de violencia dentro del Tercer Mundo, al ocupar el lugar 25 dentro de un total de 34, después de Afganistán. En todo caso, si de esos países se seleccionan los de América Latina y el Caribe —que son 21—, Chile aparece en el número 16 y no en el último lugar en años con violencia revolucionaria, al ocupar 11.5% del periodo entre 1821 y 1985[7] es decir, con cerca de 18 años de "violencia revolucionaria". Así, uno de los países frecuentemente reconocidos por su estabilidad tuvo "violencia mayor" acompañada del desarrollo de órganos de represión especializados en el control de los movimientos socia-

[5] LEVI, 1990.
[6] KOWALEWSKI, 1991, p. 95.
[7] *Idem.*

les.[8] En México la turbulencia ha sido notable y mayor que la de cualquier país latinoamericano y del Tercer Mundo en los siglos XIX y XX, sólo comparable con la de China. Hasta bien entrado el siglo XX México ocupó el primer lugar en violencia revolucionaria con 49.1% del periodo, superando a China, que alcanzó 44.2%.[9] En la segunda mitad del siglo XX, entre 1945 y 1990, cuando en las sociedades latinoamericanas comenzó a conformarse una ciudadanía, el área registró un patrón de conflictividad que la inscribió como la región del mundo con la mayor cantidad de guerras antirrégimen en ese periodo (23 de un total de 58), cuyos objetivos centrales fueron la conservación, el cambio o el derrumbe del sistema existente de gobierno o de sociedad.[10]

Los conflictos justificados por la lucha contra el comunismo atrajeron en muchos países la intervención de Estados Unidos para apoyar a algunos estados de América Central extremadamente incapaces de obtener el consenso y contener las presiones de la población que pugnaba por la distribución de la tierra y el desplazamiento del poder de las oligarquías. Sin embargo, como se advierte en algunos estudios incluidos en esta compilación, no hay que sobreestimar la dimensión externa de la coacción en América Latina, donde muchos estados han ejercido una tradicional represión de los sectores campesinos e indígenas —como Guatemala y El Salvador— a partir de las reformas liberales establecidas durante el decenio de 1870, que estuvieron acompañadas de una paralela capacidad militar y administrativa para transferir tierras indígenas hacia la economía del café.[11] En el Cono Sur, en cambio, no había estados débiles necesitados de la ayuda directa de Estados Unidos debido a que tenían una tradición de control de la población y represión de movimientos y fuerzas políticas opositoras al régimen. Las fuerzas del antiguo orden fueron más eficientes al reprimir o incorporar el descontento al sistema institucional como parte de la construcción de los estados-nación. Un ejemplo de ello lo ofrece Brasil con la llamada rebelión de "Contestado" entre 1912 y 1916 que fue uno de los acontecimientos más relevantes en la consolidación de la república, muestra de la intervención del gobierno central en el interior del país, mediante el despliegue militar.[12]

Ahí aparece la paradoja de que en el siglo XX ningún Estado latinoamericano enfrentó guerras internacionales que amenazaran su integridad, y sin embargo esas sociedades experimentaron altos niveles de violencia desde una perspectiva internacional, lo cual indica una permanente tensión pro-

[8] MOULIÁN, 1995, p. 4; SALAZAR VERGARA, 1990.
[9] KOWALEWSKI, 1991, p. 95.
[10] KURTENBACH, 1997, p. 18.
[11] Véase ROSEBERRY, 1995; WILLIAMS, 1994.
[12] A este respecto véase DIACON, 1995, pp. 569-592. También véase WHITEHEAD, 1994.

ducto de la relación de fuerza asimétrica de un poder dominante que se proponía ajustar a la sociedad a un modelo "legítimo" de convivencia social.

Esa latente coacción nos permite aproximarnos al enfoque interdisciplinario de los trabajos reunidos en este libro. El manejo de los instrumentos y los mecanismos consensuales y coactivos por parte del Estado ha sido analizado en su relación con distintas problemáticas, diferentes actores y varios mecanismos políticos y sociales. El aspecto más novedoso y al mismo tiempo problemático de esta compilación reside en el intento de reunir alrededor de un tema y de inquietudes compartidas, un conjunto de trabajos de corte histórico, sociológico, politológico y antropológico.

Este intento es producto del deseo de cada autor de contribuir a aclarar las tensiones propias del binomio consenso-coacción desde la perspectiva estatal, a la luz de las más recientes y cruciales transformaciones ocurridas en las esferas política y social del mundo entero. La consecuente heterogeneidad de los textos y de los enfoques, lejos de constituir una limitación, representa, en nuestra opinión, un factor clave a favor de este libro, ya que por un lado, pone en evidencia la complejidad y la heterogeneidad de las relaciones Estado-sociedad en el marco de una región —la América Hispánica— y de un periodo —finales del siglo XIX y siglo XX—, y por el otro —en coherencia con los objetivos originarios de la compilación—, más que resolver problemáticas busca abrir caminos y presentar sugerencias para el desarrollo de investigaciones futuras. Los trabajos introductorios de Zapata, Serrano, Guajardo y Carmagnani resultan fundamentales para subrayar los elementos comunes de los análisis presentes en cada sección y para delinear la función de dichas secciones en el marco general de la obra, mostrando al mismo tiempo la importante función del diálogo interno entre las perspectivas disciplinarias.

Sin embargo, en el marco de la inevitable heterogeneidad ya advertida, se percibe un esfuerzo de conexión entre los artículos que va más allá de la simple complementariedad de las cuatro secciones. En efecto, el estudio de la dinámica entre consenso y coacción determina una primera división entre dos temáticas generales: los mecanismos de integración política articulados y utilizados por el Estado, y los conflictos entre el Estado y los diferentes grupos en el interior de la sociedad. Estas dos cuestiones remiten a su vez a distintos mecanismos coactivos y consensuales y a la problemática relación entre el Estado y algunos actores sobresalientes en el marco general de la sociedad. La efectividad y la funcionalidad de dichos mecanismos afecta el papel de estos actores a lo largo del proceso integrativo y la capacidad de resolución de los conflictos por parte de la autoridad pública.

En ese sentido la experiencia de los estados nacionales de países como Argentina, Brasil, Chile o México indica que si bien se habían ya consolidado relativamente a fines del siglo XIX, ello no implicaba que sus sistemas

políticos se hubieran estabilizado y que el juego partidista estuviera arraigado en prácticas parlamentarias. Al contrario, en muchos países latinoamericanos las tensiones políticas tendieron a incrementarse a pesar de haberse establecido ya las instituciones políticas fundamentales del régimen republicano, fuerzas armadas sujetas al control civil, y de que se verificaran procesos electorales en forma regular. La articulación entre la sociedad civil y el Estado sufrió múltiples desencuentros que contribuyeron a la generación de fuertes conflictos políticos. En el caso de Argentina, si bien la consolidación del dominio oligárquico permitió la consolidación del Estado nacional, ello no llevó necesariamente al establecimiento de una hegemonía liberal progresista que hiciera de las prácticas democráticas una realidad efectiva. De esa manera, en contextos estatales consolidados podemos observar fuertes tensiones derivadas de las dificultades de los grupos que controlaban el Estado para enfrentar las transformaciones económicas y sociales que sus mismas políticas habían desencadenado.

En todo caso, es posible encontrar mecanismos compensatorios de la inestabilidad, observados por ejemplo en el caso argentino, examinado en los trabajos de Riccardo Forte y Carlos Malamud. En otras situaciones nacionales, como la de Yucatán, estudiada por Franco Savarino, frente a un panorama agitado la Iglesia católica contribuyó a "conciliar" las tensiones generadas por las luchas interétnicas que habían generado la guerra de castas en la segunda mitad del siglo XIX. Conforme a la interpretación de Savarino, la Iglesia sirvió también como un mecanismo de integración política, y la coincidencia entre católicos y porfiristas tuvo efectos funcionales a los objetivos de ambos intereses para dar estabilidad a una región que había experimentado procesos fuertemente desintegradores.

En el siglo XX también es posible encontrar mecanismos similares de consolidación en casos de estados nacionales carentes de dicha consolidación, como fue el de Perú, que experimentó varios intentos frustrados de superar la dominación oligárquica, hasta que se produjo un movimiento de consolidación en la década de 1990 como consecuencia del profundo deterioro económico y social así como por la dramática crisis de los partidos políticos. Ahí surgió el mensaje simbólico de Alberto Fujimori, analizado por Morgan Quero, que consiguió evocar para las masas andinas urbanizadas una idea de nación diferente de la que hasta ese momento habían proyectado los partidos políticos. Desde tal punto de vista Quero trata de descifrar ese nuevo intento de consolidación a través de la forma en que Fujimori evoca en el subconsciente peruano aspectos fundamentales, como la necesidad de asumir el mestizaje ("la cholificación"). Plantea que la construcción de un sistema político estable no es el resultado inmediato de la existencia de un Estado nacional consolidado y reflejo de la conformación de una oligarquía relativamente fuerte. De ahí que la fragilidad de estados

nacionales, con la excepción del mexicano posrevolucionario, resulta aún en búsquedas violentas cuando el siglo XX está por concluir.

Aunque existen estados que podemos denominar liberales, su devenir transcurrió en ámbitos de violencia que produjeron sistemas políticos poco estructurados, cuya fragilidad dio lugar periódicamente a abruptos cambios en las formas de búsqueda de esa estabilidad. Incluso en México la fragilidad del sistema político coexiste con la presencia de un Estado fuerte que, desde la consolidación del proceso revolucionario en 1920, pudo articularse directamente con la sociedad civil a través de la implantación de un régimen corporativo. La ausencia de un sistema de partidos no ha pasado inadvertida. En efecto, la articulación directa del Estado con los actores sociales mediante su incorporación a organizaciones ligadas por lazos corporativos hizo imposible por décadas que tales actores sociales pudieran encontrar una representación ciudadana en la estructura política. El peso del clientelismo en la política estatal impidió, mientras se le pudo financiar, que esos actores emprendieran proyectos políticos autónomos.

Los artículos de Israel Arroyo y María Luna muestran que el Estado, por medio de un instrumento constitucional común en el área hispanoamericana —la intervención federal—, busca consolidar el poder de la élite política y establecer el imperio de la ley a lo largo de la transición hacia un nuevo orden político o, más simplemente, hacia un nuevo régimen. Este doble objetivo se enfrenta con una oposición más o menos fuerte, cuyas características afectan la tensión entre consenso y coacción a lo largo del proceso de integración de los grupos opositores.

La intervención del poder central al respecto se articula mediante canales diferentes, dirigidos a consolidar su autoridad valiéndose de un delicado equilibrio de prácticas consensuales y medidas coactivas. Las mismas incluyen, por ejemplo, la búsqueda de un acuerdo alrededor de la política educativa —Alicia Civera—; la reiterada adopción del "perdón institucional" por medio de la amnistía de los grupos opositores que se sitúan fuera de los límites institucionales establecidos por la élite dominante —Malamud—; el recurso, en última instancia, a la acción directa o indirecta de actores poderosos, como la Iglesia y el ejército, para la resolución de los conflictos —Forte, Savarino—; o la "invención" de un verdadero proyecto integrativo basado en símbolos culturales y dirigido por un líder con fuertes rasgos carismáticos —Quero.

Subrayando el problema de los conflictos interétnicos presentes en gran parte de la América Hispánica, los artículos de Quero y de Piero Gorza constituyen el enlace entre la problemática de los instrumentos integrativos estatales y el tema de las características de los conflictos que ocurren entre el Estado y los grupos que actúan en el interior de la sociedad. Obviamente, las tensiones étnicas sólo representan un aspecto de dichos conflictos. Los

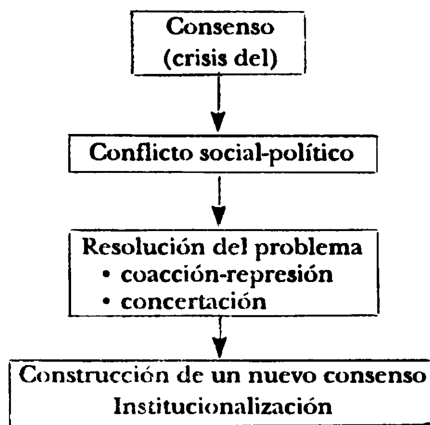
mismos se desarrollan en la relación de los poderes públicos con un conjunto sumamente variado y heterogéneo de actores colectivos, los cuales pueden presentar rasgos distintivos de tipo laboral o profesional —Francisco Zapata, Carlos Massé, Matilde Luna— o pertenecer a un sector específico de la producción económica —Cecilia Zuleta— o, en fin, constituir grupos poderosos vinculados a los medios internos e internacionales del mundo financiero. A este respecto Carlos Marichal expone que en el caso mexicano se alcanzó un alto grado coactivo sobre la banca local y los productores, así como autonomía frente al capital externo durante la Revolución, es decir, en los momentos en que el Estado mexicano estaba en su fase más débil. Pero paradójicamente cuando llega a su mayor desarrollo es incapaz de tener control sobre las presiones externas y los actores locales frente a los embates económicos a partir de la crisis de la deuda de 1982. Otro aspecto aún más complejo del conflicto entre los poderes estatales y los grupos sociales emerge en el estudio de Guillermo Guajardo, que aborda una suerte de acción conjunta del Estado y algunos sectores de la sociedad civil dirigida a circunscribir la acción económica de las fuerzas armadas —en marcado contraste con otras experiencias históricas del Cono Sur.

El trabajo de Gorza presenta otro eje de conexión: el conflicto social se enlaza con el problema de las autonomías locales, tema abordado en los artículos de María Luna, Arroyo y Civera, quienes analizan las relaciones entre el gobierno federal y los estados. Por medio de mecanismos de intervención federal, el gobierno recurre a la coacción y al consenso para lograr excluir los conflictos bélicos de las relaciones entre los estados y entre los dos niveles de gobierno. Ello ha permitido una ruptura drástica de la tradición que subordinaba el gobierno central al poder de los estados, por lo cual se ha inaugurado la supremacía de la federación y e instaurado una nueva cultura política de corte federal. Este enlace cierra el circuito de relaciones entre las diversas secciones del libro y entre el conjunto de artículos de la compilación.

Los resultados de los estudios reunidos en este libro, que Savarino resume en su síntesis conclusiva, llevan a plantear la necesidad de reabrir la discusión alrededor de la definición de Estado moderno y acerca de su relación con los medios coactivos. Estas cuestiones resultan aún más importantes, en nuestra opinión, a la luz de las grandes transformaciones políticas y sociales que han caracterizado el final de nuestro siglo constituyen un rasgo del arranque del nuevo milenio y que evidencian la urgencia de replanterse los límites y las prerrogativas de la soberanía de los estados nacionales y de la función de sus instituciones.

Partiendo de enfoques tanto históricos como sociológicos, se ha aceptado de manera más o menos general la caracterización propuesta por Max Weber, con base en la cual "el Estado es una comunidad humana que se

arroga (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física *dentro de un territorio dado* [...]".[13] La ciencia política contemporánea considera de manera unánime que la existencia de dicho monopolio es un indicador fundamental de la existencia misma del Estado. Sin embargo hoy día se cuestiona de manera cada vez más directa y evidente los límites de la legitimidad de dicho uso, al mismo tiempo que aumentan la fuerza y la importancia de los mecanismos, actores e instituciones supranacionales. La influencia de estos factores va más allá, obviamente, de los objetivos de esta compilación. Sin embargo la misma puede contribuir a enfatizar la importancia de los cuestionamientos señalados. La variedad de problemáticas y de actores examinados sugiere, por un lado, la existencia de un menor grado de integración de la sociedad y el Estado en la región hispanoamericana, aunque con importantes diferencias respecto a los países y el periodo analizados; por el otro, registra una tendencia histórica hacia la construcción de un consenso cada vez más amplio y el establecimiento de acuerdos cada vez más incluyentes dirigidos a otorgar al Estado una representatividad más general, pero al mismo tiempo —y como consecuencia— responsabilidades más puntuales.



Por lo que se refiere a la perspectiva analítica, es posible examinar la relación consenso-coacción a partir de dos premisas. La primera consiste en considerar que la coacción es el término *fuerte* del binomio y buscar los mecanismos de captación del consenso bajo la perspectiva de que éstos representan al fin y al cabo otros tantos *instrumenta regni* por parte del Estado. Desde este punto de vista la tarea del investigador sería buscar y

[13] Véase GERTH y MILLS (eds.), 1946, p. 78, cursivas nuestras.

determinar cuáles son tales instrumentos, cómo se ejercen y cómo se articulan en el contexto más amplio de los mecanismos de dominación estatal. Sin embargo, procediendo de esta manera se tiende a reducir el juego político a la contraposición entre el Estado (autoridad pública) y la sociedad (súbditos o ciudadanos). Weber, y antes de él Maquiavelo, otorgó al primero la capacidad y la voluntad de regular el campo político, atrayendo hacia sí las demás fuentes de poder presentes en el interior de la segunda. En otras palabras, la relación Estado-sociedad no se puede reducir a una simple tarea de dominanción de la élite política sobre las demás categorías sociales. El Estado —por lo menos en su versión moderna— tiene también, y quizás sobre todo, una importante función reguladora y de intermediación entre los distintos componentes de la sociedad.

En un estudio reciente Charles Tilly muestra cómo la búsqueda amplia de consenso por parte de las autoridades políticas se fue ampliando a partir de la articulación de los estados nacionales hasta llegar a los regímenes democráticos actuales, que —según Tilly— convirtieron al Estado en reflejo de la estructura social de su población.[14] Las clases dominantes, por un lado, procuraron conducir el proceso de configuración del sistema político con base en sus propios intereses, pero, por el otro, "la necesidad misma de entenderse con campesinos, o artesanos, o jornaleros sin tierra, también dejó su impronta en la organización del Estado [...] Los acuerdos específicamente negociados que ponían fin a una oposición tenaz o facilitaban el asentamiento popular crearon una parte considerable de las instituciones de dicho Estado".[15] ¿Cómo y por qué se produjo este cambio? ¿Por qué, a partir de un momento determinado, se produjo la necesidad de "entenderse" con distintos grupos subalternos y, por ende, empezó a aumentar la importancia relativa de los instrumentos de consenso respecto a los de coacción como medios de control político interno del Estado?

En este nivel de análisis Tilly introduce la distinción entre coacción interna y externa y establece un vínculo directo entre la ampliación de la participación política a un conjunto cada vez mayor de sectores sociales y las necesidades de la guerra moderna. De la misma manera, Goran Therborn afirma que "las medidas de democratización se han introducido como *medio* para obtener la movilización nacional; por otra parte, han surgido como *efecto* del proceso de integración (militar, económico e ideológico) expresado en la movilización popular por el esfuerzo nacional".[16]

[14] TILLY, 1990. Hacemos referencia aquí a la edición castellana de Buenos Aires, Alianza Editorial, 1993.

[15] *Ibid.*, p. 158.

[16] THERBORN, 1980, p. 30, cursivas en el texto. El autor cita algunos ejemplos significativos de las dos relaciones mencionadas. Respecto a la primera, "la reforma del sufragio por Giolitti en Italia y la ley canadiense de 1917 para elecciones en tiempo de guerra; ambos, parte de los

A partir de las constataciones anteriores, la segunda perspectiva antes citada —la de un Estado regulador del campo político— fue elegida como la más viable para los objetivos de este estudio conjunto. La misma presupone la existencia de una interacción permanente del consenso y la coacción en la búsqueda constante de instrumentos de dominación o, más en general, de canalización del conflicto social. Dicha perspectiva considera que la acción del Estado y su legitimidad se conforman con base en tres factores: la tradición —costumbre y convención—, el carisma de sus autoridades, y el propio orden jurídico. Así se sugiere la imagen de un campo de fuerzas que establecen pactos, arreglos, compromisos y equilibrios, los cuales permiten la pervivencia del Estado como conjunto de instituciones dirigidas a la conservación del orden social. El binomio coacción-consenso ya no se entiende únicamente como la violencia que ejerce *legítimamente* el Estado para conseguir el acuerdo o el ajuste de sus miembros. La coacción no es sólo fuerza física: también puede ser coerción psíquica o puede consistir simplemente en el aislamiento de alguno o algunos de los miembros de la sociedad, sustentado por el consenso de los demás. En consecuencia, según este punto de vista, la coerción —en sentido amplio— deja de ser un atributo exclusivo del Estado y puede también ser ejercida por la comunidad a la que pertenece, y sus procedimientos son en ocasiones mucho más efectivos que los que ejerce la propia autoridad estatal. La obediencia —que no es el consenso— partirá también de la costumbre y de la coerción de la comunidad inmediata. Pero el mantenimiento del orden social, así como el de su contraparte, la innovación, siempre dependerá de una situación de consenso para llevarse a efecto. De manera que, aunque se considera la esfera estatal como el objeto de estudio prioritario, es indispensable investigar más en general los motivos sociales de obediencia de los individuos, como complemento indispensable para comprender las estrategias del Estado y de las fuerzas que están cerca de él o se identifican con él.

A partir de las consideracions anteriores, los trabajos incluidos en este libro han adoptado el siguiente modelo analítico, dirigido a esquematizar las causas de que se produzca una crisis de consenso y el proceso que a partir de dicha crisis puede llevar a la resolución del mismo o, al contrario, a su ampliación:

---

preparativos políticos para la guerra. La segunda relación viene ilustrada por el establecimiento de la democracia para varones en Bélgica, las reformas holandesas de 1917-1919, la aceptación por la derecha danesa de la democracia en 1915, la ley británica de 1918 y la introducción del sufragio femenino en Estados Unidos en 1919 [...]. En todos estos casos *estaba ya en marcha un proceso de democratización que se vio acelerado y facilitado por la unión sacrée de tiempo de guerra* [...]" (cursivas nuestras).

Innovación (económica, política social) ——▶ *Momento desencadenante de la crisis* *Fases siguientes:* • Movilización de los factores • Conflicto social y/o político • Resolución del problema — Represión — Negociación y concertación • Institucionalización • Construcción de un nuevo consenso

Es obvio que, dependiendo del objeto de estudio de cada análisis, las fases presentadas en el esquema anterior han recibido una atención distinta por parte del autor. Además, el lector podrá percatarse a lo largo de los diferentes artículos de que no necesariamente en la realidad histórica o social el proceso analizado tiene que recorrer por fuerza todas estas fases. Es posible, por ejemplo, que dicho proceso se interrumpa en la tercera etapa como consecuencia de la reiteración de operaciones represivas que, por lo menos en el mediano plazo, impiden toda propuesta de acuerdo entre las partes. Otra posibilidad sería que el fracaso de las negociaciones determinara el regreso a algunas de las fases anteriores. En otras palabras, el modelo propuesto no intenta expresar de antemano la hipótesis de la existencia de un proceso lineal y necesario, sino que persigue el objetivo más simple de ofrecer a los autores una pauta de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

DIACON, Tood
1995 "Bringing the Countryside Back In: A Case Study of Military Intervention as State Building in the Brazilian Old Republic", *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, núm. 3.

GERTH, H.H. y C. Wright MILLS (eds.)
1946 *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York: Oxford University Press.

KOWALEWSKI, David
1991 "Periphery Revolutions in Word-System Perspective, 1821-1985", *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1.

KURTENBACH, Sabine
1997 "Organización estatal y guerra en América Latina. Una comparación histórico-estructural del desarrollo en Colombia y Chile", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 12, núm. 3.

LEVI, Lucio
1990 "Legittimità", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Dizionario di politica*, Torino: Tea-Utet.

MOULIAN, Tomás
1995 "Chile. Las condiciones de la democracia", *Nueva Sociedad*, núm. 140.

ROSEBERRY, William
1995 "Introduction", en William Roseberry, Lowell Gudmundson y Mario Samper (eds.), *Coffee, Society and Power in Latin America*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

SALAZAR VERGARA, Gabriel
1990 *La violencia política popular en las "grandes alamedas". Santiago de Chile 1947-1987 (una perspectiva histórico popular)*, Santiago: Ediciones Sur.

SANI, Giacomo
1990 "Consenso", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Dizionario di politica*, Torino: Tea-Utet.

THERBORN, Goran
1980 "Dominación del capital y aparición de la democracia", *Cuadernos Políticos*, núm. 23, enero-marzo.

TILLY, Charles
1990 *Coertion, Capital and European States*, Oxford: Basil Blackwell.

WEBER, Max
1992 *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr.
1986 *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

WHITEHEAD, Laurence
1994 "State Organization in Latin America since 1930", en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America, vol. VI, Latin America since 1930, Economy, Society and Politics, Part 2, Politics and Society*, Cambridge: Cambridge University Press.

WILLIAMS, Robert
1994 *States and Social Evolution: Coffee and the Rice of National Governments in Central America*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

PRIMERA PARTE

ESTADO LIBERAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

INTRODUCCIÓN

FRANCISCO ZAPATA

A pesar de que los estados nacionales de países como Argentina, Brasil, Chile o México se habían consolidado relativamente a fines del siglo XIX, ello no implicó que sus sistemas políticos estuvieran estabilizados y que el juego partidista se hubiera arraigado en las prácticas parlamentarias.

Al contrario, en muchos países latinoamericanos las tensiones políticas tendieron a incrementarse a pesar de que se hubieran establecido ya las instituciones políticas fundamentales del régimen republicano, de que se hubieran creado fuerzas armadas sujetas al control civil y de que, en términos generales, se verificaran procesos electorales en forma regular.

Dicho de otra manera, la articulación entre la sociedad civil y el Estado sufría de múltiples desencuentros que contribuían a la generación de fuertes conflictos políticos.

De esta manera la coexistencia de estados nacionales consolidados y de fuertes conflictos por la hegemonía expresa la crisis del régimen oligárquico, anclado en la propiedad agraria. Dicho régimen experimentó muchas dificultades en su adaptación a la nueva estructura económica y social que surgió desde fines del siglo XIX, se desarrolló en las primeras dos décadas del siglo XX (sobre todo durante los años de la primera guerra mundial)[1] y culminó con el impacto de la crisis de 1929, que abrió una nueva fase del desarrollo económico. Los conflictos por la hegemonía se expresaron en el condicionamiento de los resultados electorales, sujetos al control patrimonialista por medio del fraude y de la intervención militar. Y si bien los regímenes populistas que remplazaron a los oligárquicos a lo largo de las décadas de los años veinte y treinta lograron conformar sistemas relativamente estables y participativos, su fragilidad se hizo evidente cuando los recursos financieros necesarios para mantener esa estabilidad resultaron cada vez más escasos.

La inestabilidad política del periodo prepopulista puede explicarse por la falta de respeto al orden civil de los grupos que controlaban el Estado. Es por ello por lo que Malamud tiene razón en el ensayo que presenta en esta sección cuando afirma que las llamadas "revoluciones" en la Argentina de

[1] Véase ALBERT, 1988.

los noventa eran más bien movimientos restauradores de un orden civil quebrantado por los grupos en el poder.

Lo anterior dice mucho acerca de la forma en que los grupos que controlaban el Estado (esencialmente la oligarquía terrateniente, representada por diversos partidos) concebían el orden civil. Tal como había ocurrido en otras experiencias históricas, como fue el caso en la Francia de Luis Felipe o en la de Napoleón III, éstos pensaban que podían manipular el ejercicio de la mecánica democrática de acuerdo con sus intereses.

Entonces, si bien la consolidación del dominio de la oligarquía (es decir el fin de sus luchas intestinas) permitió la consolidación del Estado nacional, ello no llevó necesariamente al establecimiento de una hegemonía liberal progresista que hiciera de las prácticas democráticas una realidad efectiva, tal como argumenta Forte en su texto. Al contrario, condujo a la tensión entre la existencia de un Estado nacional relativamente consolidado y la de prácticas políticas fraudulentas (como fue por ejemplo el "fraude patriótico" del que se ufanaban los militares argentinos en la década de los treinta).

Además, cuando el ritmo de la actividad productiva se intensificó a fines del siglo XIX en países como Argentina o Brasil, las tensiones que antes se habían concentrado en grupos sociales esencialmente urbanos de raigambre nacional, pasaron a incluir las presiones de los inmigrantes de origen extranjero. En efecto, las políticas de población impulsadas mediante estímulos a la colonización de territorios vacíos en el sur de Argentina dieron lugar a la irrupción de masas de inmigrantes que, si bien llegaron a trabajar en las diversas actividades económicas que se desarrollaron, nunca fueron realmente incorporadas a la participación política.

En el caso argentino, la exclusión social y política de los inmigrantes sentó las bases de grandes movilizaciones que desembocaron en conflictos como la Semana Trágica de 1919 o los acontecimientos de la Patagonia, y al recambio político de 1916 con la llegada de Yrigoyen a la presidencia de la República, los cuales se sumaron a las tensiones anteriores. Más tarde, en los cuarenta, a esas presiones se agregaron aquellas que se originaron en la intensificación de las migraciones internas hacia ciudades como Buenos Aires, Córdoba o Rosario, en donde el fenómeno peronista no hizo sino confirmar la validez de este análisis.

De manera que en contextos estatales consolidados podemos observar fuertes tensiones derivadas de las dificultades de los grupos que controlaban el Estado para enfrentar las transformaciones económicas y sociales que sus políticas habían desencadenado.

Sería erróneo pensar que estos procesos lograron encontrar cauces de normalización y que los sistemas políticos fueron capaces de digerir las presiones mencionadas. Al contrario, en los casos que se presentan en esta sección, con la excepción de México, se observa que esa dinámica asume un

carácter cíclico. No existe un desarrollo acumulativo de la experiencia democratizadora.

Si se observa el siglo transcurrido desde 1876 hasta 1976 es fácil concluir, a la luz de la experiencia histórica argentina, que el país avanzó y retrocedió en climas de grandes tensiones sociales y políticas.

Es posible encontrar mecanismos compensatorios de la inestabilidad observada en el caso argentino en otras situaciones nacionales, como la del Yucatán estudiado por Franco Savarino en esta sección. Allí, frente a un panorama agitado, la Iglesia católica contribuyó a "conciliar" intereses en el problema central de esa región de México, que era el de las tensiones interétnicas que habían generado la guerra de castas en la segunda mitad del siglo XIX.

Se trataba de buscar formas de superar el odio racial y de asumir que la estabilidad política tenía que ver con la aceptación mutua entre mayas y no-mayas si es que la península de Yucatán iba a convertirse en un sistema político viable. Para ello la Iglesia utilizó su mensaje evangelizador que en este caso, de acuerdo con la interpretación de Savarino, sirvió también como mecanismo de integración política. En dicho esfuerzo, la coincidencia entre católicos y porfiristas tuvo efectos funcionales para los objetivos de ambos intereses. La Iglesia católica yucateca, al aceptar conciliar su ritual con las formas mayas de concebir el culto, tuvo el éxito de estabilizar políticamente una región que había experimentado procesos fuertemente desintegradores.

A la estrategia evangelizadora se agregó otro mecanismo que también contribuyó a consolidar el sistema político regional. Se trató de la promoción de políticas sociales inspiradas en la encíclica *Rerum Novarum* (1891), cuyo objetivo era reducir las tensiones suscitadas por la difusión de tácticas capitalistas de trabajo en el campo yucateco asociadas al desarrollo del cultivo del henequén. Con las recomendaciones de la encíclica se podía presionar a los hacendados del henequén a corregir los aspectos más negativos de sus relaciones con la fuerza de trabajo.

Por lo cual, en una situación diferente a la de Argentina, que era del México de fin de siglo, en donde la prioridad del régimen porfirista era la consolidación del poder central sobre regiones que, como Yucatán, tendían a caer en la anarquía como resultado de las tensiones sociales imperantes, se podía observar que coaliciones políticas incluían a fuerzas espirituales como la Iglesia católica en la búsqueda de mecanismos de hegemonía.

No obstante que en Argentina y México era posible advertir tensiones políticas dentro de un contexto de estados nacionales consolidados, en Perú éstas se expresaron a lo largo del siglo XX en un contexto de ausencia de dicha consolidación. Después de varios intentos frustrados por superar la dominación oligárquica en los años veinte (Leguía) y en los sesenta (Velasco Alvarado), se produce un nuevo intento de consolidación que se explica

esencialmente por el profundo deterioro económico y social en que había caído Perú en la década de los ochenta y por la dramática crisis de los partidos políticos. El mensaje simbólico, encarnado en un hombre como Alberto Fujimori, expresado en un proceso electoral con el que consigue evocar para las masas andinas urbanizadas una idea de nación diferente de la proyectada hasta ese momento por los partidos políticos,[2] es el ángulo desde donde Morgan Quero trata de descifrar al Perú contempóraneo en su ensayo.

En ese análisis del carácter simbólico que asume la representación de Fujimori, se puede pensar en un nuevo esfuerzo por lograr la tan ansiada consolidación del Estado nacional en Perú. Quero busca fundamentar ese nuevo intento de consolidación a través de la forma en que Fujimori evocó en el subconsciente peruano aspectos simbólicos fundamentales, como la necesidad de asumir el mestizaje (la "cholificación"). Este nuevo intento de consolidación se identifica con el surgimiento de un mensaje simbólico, expresado en el voto que, según Quero, se sitúa en el terreno del pensamiento mágico como producto histórico.

Por lo tanto, la construcción de un sistema político estable no es un resultado inmediato de la existencia de un Estado nacional consolidado y reflejo de la conformación de una oligarquía relativamente fuerte. La fragilidad de esos estados nacionales, quizás con la excepción del México posrevolucionario, tiene como resultado búsquedas tremendamente violentas que, en casos como los de Argentina y Perú no acaban cuando el siglo XX ya está por concluir.[3]

En los cien años transcurridos desde fines del siglo XIX hasta la fecha, la relación entre el Estado liberal oligárquico y la participación política fue tormentosa. Los estudios presentados en esta sección, basados en situaciones nacionales particulares y en periodos diferentes, ilustran la cuestión general de la dificultad de estabilizar sistemas políticos en condiciones de grandes transformaciones económicas y sociales, como las que tuvieron lugar en países como Argentina, México y Perú.

A pesar de la existencia de estados que podemos denominar liberales, su devenir transcurre en ámbitos de gran violencia que producen sistemas políticos poco estructurados, cuya fragilidad da lugar periódicamente a abruptos cambios en las formas de búsqueda de esa estabilidad. Incluso en el caso de México la fragilidad del sistema político coexiste con la presencia

[2] Véase DEGREGORI y Romeo GROMPONE, 1991.

[3] La represión en la Argentina del periodo 1976-1982 y la guerra civil larvada en el Perú de los años 1980-1990, muestran claramente que, a pesar de que las estructuras institucionales aparentaban una cierta estabilidad, ello no era en absoluto prueba de la existencia de un régimen político consolidado y capaz de administrar las tensiones económicas y sociales de esas sociedades.

de un Estado fuerte que, desde la consolidación del proceso revolucionario en 1920, pudo articularse directamente con la sociedad civil mediante la implantación de un régimen corporativo. La ausencia de un sistema de partidos no ha pasado inadvertida. En efecto, la articulación directa del Estado con los actores sociales mediante su incorporación a organizaciones ligadas a él por lazos corporativos hizo imposible por décadas que aquéllos pudieran encontrar una representación ciudadana en la estructura política. El peso del clientelismo en la política estatal impidió, mientras se le pudo financiar, que esos actores emprendieran proyectos políticos autónomos.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERT, Bill

1988 *South America and the First World War. The impact of the war on Brazil, Argentina, Peru and Chile*, Cambridge: Cambridge University Press.

DEGREGORI, Carlos Iván y Romeo GROMPONE

1991 *Elecciones 1990: demonios redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Colección Mínima.

ELECCIONES, POLÍTICA Y VIOLENCIA. LAS REVOLUCIONES ARGENTINAS DE 1890 Y 1893

CARLOS MALAMUD
UNED

Las elecciones del siglo XIX y de las primeras décadas del XX suelen asociarse en una forma casi lineal con la violencia y la coacción. ¿Qué duda cabe de que el fraude, en tanto coacción de la voluntad del elector ha sido visto como el comienzo de una serie de acciones violentas tendientes a quebrar la voluntad de los ciudadanos, al estar ligadas a los comicios, que teóricamente concluyen con el escrutinio? Sin embargo, en determinadas ocasiones (que no han sido escasas) el escrutinio y la proclamación de los ganadores por parte del Congreso o el órgano electoral competente son sólo un punto y aparte de un proceso más largo y complicado, caracterizado por las distintas conductas esgrimidas por los ganadores y los perdedores frente a los resultados obtenidos en las urnas.

Por eso, en este punto resulta pertinente preguntar acerca del número de revoluciones y guerras civiles que han estado asociadas en América Latina en general, y en Argentina en particular, a procesos electorales. Las más de las veces los derrotados querían imponer por la vía de las armas un resultado que según ellos les había sido usurpado en las urnas mediante el fraude u otras formas ilegales de coacción, generalmente elaboradas por el poder. En otras oportunidades la revolución servía bien para interrumpir la realización de unos comicios, aparentemente caracterizados por la ilegalidad, que iban a tener unos resultados claramente negativos para la oposición, o bien para poner punto final a una reforma electoral que, al modificar las reglas del juego, cerraba las vías de acceso al poder a determinadas opciones políticas. Sin embargo, junto a sus efectos negativos, las revoluciones y las guerras civiles asociadas a los comicios permitieron reforzar entre la población determinados sentimientos de identidad política y fuertes lealtades partidarias, asentadas en la fidelidad a determinados colores y en el clientelismo, así como en una cierta actitud de rechazo a la violencia política que iría creando un relativo consenso en torno a la necesidad de garantizar comicios más eficaces y competitivos, como el mejor remedio para acabar con la incertidumbre política vinculada a las asonadas revolucionarias.

Desde esta perspectiva cabe afirmar que las revoluciones pueden interpretarse como momentos de quiebra de la legalidad vigente con el ánimo,

en caso de triunfo revolucionario, de imponer un nuevo marco legal o unos determinados resultados electorales, legitimados por el éxito obtenido. Mi objetivo principal en este trabajo es ver cómo se concebía la revolución (si quebraba o no la legalidad) y en qué medida los movimientos que la impulsaron pueden ser definidos como movimientos antisistema, como se ha hecho con bastante frecuencia. Esta última cuestión es clave para intentar responder a otra pregunta sumamente relevante, asociada a la forma en que se reprimía a los revolucionarios tras la derrota del movimiento armado. Asimismo compararé la violencia ejercida durante el estallido revolucionario con otras formas de violencia vinculadas a las elecciones. Para ello, tomaré como ejemplos la Revolución del Parque, de julio de 1890, en Buenos Aires, y los movimientos de julio y septiembre de 1893 en la provincia de Santa Fe. Las revoluciones argentinas de 1890 y 1893 han sido repetidamente estudiadas desde los más diversos puntos de vista; no pretendo hacer aquí aportes originales, ya que mi intención es utilizar las asonadas mencionadas sólo como un referente para discutir en torno a determinadas cuestiones relativas a la forma en que se soluciona el conflicto. La elección de estos movimientos, y no otros del siglo XIX y principios del XX, responde básicamente a una investigación en marcha, relacionada con la actuación de Lisandro de la Torre en los mismos[1] y al hecho determinante de que éstas figuran entre los principales disparadores que promovieron las reformas electorales de 1902 y 1912, esta última conocida como "Ley Sáenz Peña".

En Argentina existe un mecanismo constitucional que permite modificar las reglas del juego y alterar la correlación de fuerzas según la cual se diseñan las mayorías y minorías que condicionan la formación de los gobiernos y las legislaturas provinciales. Se trata de la intervención federal, recogida en el artículo 6º de la Constitución Nacional de 1853-1860,[2] que puede afectar no sólo al ejecutivo sino a los restantes dos poderes, el legislativo y el judicial. La posibilidad de que la intervención federal relevara a un determinado gobernador provincial de su puesto, abría las puertas para remover de

[1] Véase MALAMUD, 1997. Lisandro de la Torre fue uno de los principales protagonistas del periodo que se abre con la Revolución del Parque en 1890. Su actuación culmina con su suicidio en 1938. Fue dos veces candidato a presidente. La primera en 1916 contra Hipólito Yrigoyen, encabezando el Partido Demócrata Progresista (PDP), un ensayo fallido para construir una gran coalición liberal-conservadora. Se volvió a presentar en 1931 al frente de una alianza del PDP con el Partido Socialista en contra del general Justo. Fue derrotado en ambas ocasiones.

[2] En la Constitución de 1853 el artículo 6º dice: "El Gobierno federal interviene con requisición de las legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior". Tras la reforma de 1860 el texto se modificó de la siguiente manera: "El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de las autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia".

sus cargos a jueces de paz, comisarios, jefes políticos, intendentes y un largo etcétera de cargos provinciales, generalmente del ámbito local, claves en el funcionamiento de la "máquina" electoral. También permitía poner hombres leales en esos puestos, con la consiguiente modificación del equilibrio político hasta entonces existente. Por eso era frecuente que las oposiciones provinciales solicitaran el auxilio del presidente para "deponer o someter al gobernador de la provincia". Esto ocasionará que ciertas revoluciones estén, al mismo tiempo, relacionadas con el envío, o el deseo del envío, de las intervenciones federales. La revolución podía tener como objetivo principal no destituir al gobierno provincial sino generar un estado de cosas que permitiera justificar la intervención federal.

La permanencia o no de determinados gobernadores en el cargo no sólo afectaba la vida política provincial sino también la nacional. Los gobernadores resultaban clave en el proceso de elección presidencial, primero para apoyar la materialización de determinada candidatura en el seno del gobernante Partido Autonomista Nacional (PAN), y luego para garantizar su elección. En el caso de aquellos candidatos que en los meses anteriores a una elección presidencial se veían sin el respaldo de determinadas provincias, la tentación de removerlos para poner hombres afectos a su causa era corriente, y en ella solían caer numerosos gobernantes. De hecho, se convirtió en una realidad que con bastante frecuencia tendía a materializarse.

Las revoluciones en la política argentina

Tras los fallidos intentos de 1890 y 1893, la de 1905 fue la última gran revolución radical previa al triunfo electoral de Hipólito Yrigoyen en las elecciones de 1916. Sólo después del golpe del general Uriburu, en 1930, se produjeron nuevas asonadas radicales, aunque con algunas particularidades diferentes de aquellas que aquí nos interesan, producto de la nueva coyuntura política abierta a partir de la gran depresión. En las últimas décadas del siglo XIX ocurrieron otros movimientos provinciales, y en ellos convendría buscar la relación que aquí nos interesa entre procesos electorales y estallidos revolucionarios. Era frecuente que ante la imposibilidad de movilizar a un número de electores suficiente para garantizar el triunfo en las urnas, los teóricos perdedores apostaran por el conflicto armado. Para ello había que tener las armas y el dinero necesario para financiar tamaña aventura, o en su defecto, un amplio apoyo militar, junto a la idea y el convencimiento de que el camino revolucionario podría modificar la situación política o el *impasse* existente. Sin embargo, en los casos que estamos analizando las revoluciones no surgieron del descontento frente a la derrota electoral, sino del deseo de restaurar determinado orden político. De todas formas el

transfondo ideológico seguía siendo el mismo, ya que los revolucionarios estaban convencidos de que si no se cambiaba el marco legal, el oficialismo iba a impedir por todos los medios a su alcance que la oposición se allegara el poder. La situación se agravaba porque los gobernadores provinciales carecían de facultades para disolver las cámaras y convocar a elecciones anticipadas, lo que les hubiera permitido recomponer el juego de mayorías y minorías y los apoyos del propio gobierno antes de que la situación se convirtiera en crítica.[3]

Si las revoluciones y las guerras civiles estuvieron a la orden del día prácticamente durante todo el siglo XIX, fue porque el costo humano, político y material que debían afrontar los alzados en armas no solía ser elevado. Por ello, un punto central de este trabajo y en el que habría que profundizar más en futuras investigaciones es el de la magnitud de la represión. ¿Era elevado el número de víctimas (muertos y heridos), en relación con el número total de revolucionarios? ¿A cuánto ascendían las pérdidas materiales causadas por los combates? ¿Cuántos revolucionarios terminaban en la cárcel, con proceso abierto o sentencia firme?, ¿y cuántos tenían que marchar al destierro o al exilio?, pero sobre todo, ¿durante cuántos años? ¿Cuánto tiempo había que esperar para que el gobierno que representaba a los triunfadores de la revolución amnistiara a los perdedores, permitiendo que las aguas volvieran a su cauce?

Para los casos estudiados, sólo contamos de momento con datos fraccionarios que no permiten ofrecer una visión de conjunto de la magnitud de la represión. En 1891 los cívicos se alzaron en Córdoba, con 28 muertos y 171 heridos. En julio de 1893 el radicalismo triunfante formó una Junta Revolucionaria en San Luis, tras un enfrentamiento que a los más de 100 revolucionarios participantes les costó cuatro muertos y numerosos heridos. Ese mismo mes, en Santa Fe, renunció el gobernador, después de duros combates, con un costo de más de 100 muertos. En la provincia de Buenos Aires los radicales movilizaron 8 000 hombres armados y formaron un gobierno provisional. En septiembre de ese mismo año estalló una nueva revolución en Tucumán y luego otra en Santa Fe, que volvieron a cobrar un número no despreciable de víctimas.[4]

Pese a las diferencias mencionadas, se observa una cierta continuidad entre las guerras civiles y los alzamientos de los años 1853-1880 con las posteriores asonadas radicales. El 28 de junio de 1868 el senador Nicasio Oroño declaró que desde junio de 1862 se sucedieron 117 revoluciones y sublevaciones, y que en los 91 combates de los que se tenía noticia se habían

[3] MATIENZO, 1912, p. 148.
[4] BOTANA, 1977, pp. 169-170.

producido 4 728 muertos.[5] En Santa Fe, por ejemplo, entre 1852 y 1870 estallaron seis revoluciones (en 1852, dos en 1856, 1857, 1859 y 1867), y en tres se destituyó al gobernador.[6] En Santiago del Estero hubo dos revoluciones triunfantes en 1851 y 1860, y en Tucumán otras tres: 1853, 1861 y 1867.[7] En 1872 López Jordán se alzó en Entre Ríos y fue duramente reprimido. El mismo año hubo ciertas disensiones en Corrientes, después de "elecciones de dudosa legitimidad". Sarmiento se negó a intervenir en la provincia y su actitud favoreció a los revolucionarios y prolongó la guerra civil.[8] Se ve una vez más la importancia del ejecutivo en la vida política nacional, no sólo como gran elector o mediante las intervenciones federales. Su apoyo o inhibición en un conflicto provincial podía inclinar la resolución del mismo en una u otra dirección.

En las elecciones presidenciales de 1874 y 1880 los derrotados en las urnas impulsaron asonadas revolucionarias. En 1874 Nicolás Avellaneda, apoyado por el Partido Nacional y el Partido Autonomista de Adolfo Alsina, derrotó a Bartolomé Mitre y su Partido Nacionalista. El posterior alzamiento mitrista fue derrotado por el ejército nacional al mando de los coroneles Roca y Arias. En 1877 hubo amagos revolucionarios en Jujuy, San Juan, Salta y Santa Fe; en 1878 en Catamarca, Corrientes y San Juan, y en 1879 en Córdoba. Todos, salvo el de Corrientes, fracasaron en la conquista del poder provincial y en la toma de posiciones para las elecciones presidenciales de 1880. Ese año el general Roca, candidato del PAN, se impuso a Carlos Tejedor, gobernador de la provincia de Buenos Aires. Tras su derrota, Tejedor se rebeló contra el gobierno nacional, aduciendo el problema de la capitalidad de la república. El 2 de junio ocurrió el primer incidente armado, y el 17 comenzaron las hostilidades. El conflicto concluyó con la federalización de la ciudad de Buenos Aires, que fue segregada de la provincia del mismo nombre.

En otros casos se combinaban el juicio político (o el intento de realizarlo) al gobernador y la sedición, como le ocurrió al gobernador de Santiago del Estero en 1884. Un motín lo expulsó de su cargo, tras lo cual fue destituido por la legislatura después de celebrado un juicio político. El poder pasó a manos del vicegobernador, que era partidario de Juárez Celman, quien dos años después sería elegido presidente de la República.[9]

[5] Citado en BOTANA, 1977, p. 38, de MATIENZO, 1912, p. 257 (ed. en español citada, p. 302). El promedio es de 52 muertos por combate o 40 por revolución.

[6] GALLO, 1984, p. 43.

[7] MATIENZO, 1912, pp. 144-145.

[8] FRAGA, 1993, p. 22.

[9] MATIENZO, 1912, p. 164, habla en este caso de "simulacro de juicio político".

Sólo en muy contadas ocasiones, y por causas realmente serias y justificadas, se ajusticiaba a alguno o algunos de los jefes rebeldes. Uno de estos casos ocurrió en San Juan, después de la revolución del 16 de noviembre de 1860, cuando los amotinados asesinaron al gobernador Virasoro en su propia casa y frente a su esposa. El Partido Liberal triunfante nombró nuevo gobernador, al doctor Antonio Aberastáin, principal caudillo revolucionario. Pero el 25 de noviembre el gobierno nacional decretó la intervención federal, y el 11 de enero de 1861 las fuerzas nacionales se impusieron a los rebeldes en un "combate sangriento" en la Rinconada del Pocito, y al día siguiente fusilaron a Aberastáin. En esta oportunidad la ejecución era no sólo una clara respuesta al magnicidio perpetrado por los rebeldes, sino también un aviso para quienes en el futuro pensaran en emprender aventuras semejantes, al establecerse como doctrina que el gobierno nacional no podía reconocer gobiernos provinciales surgidos del asesinato.[10]

Para que el castigo a los culpables fuera efectivo, no sólo era necesario apresar a los amotinados, sino también juzgarlos y condenarlos. Eduardo Zimmermann ha puesto de relieve los enormes apuros económicos y de recursos humanos que sufría el Poder Judicial argentino entre 1860 y 1880, y las repercusiones de estas carencias a la hora de intentar imponer la ley, centrándose en el caso de la justicia federal, que tenía competencia en "los delitos contra la seguridad interior de la nación". La falta de medios humanos, materiales y técnicos no sólo implicaba grandes dificultades a la hora de juzgar, sino también otras igualmente importantes en el momento de ejecutar las sentencias y castigar a los culpables. De esta manera, la lentitud de la justicia, y la falta de juicios a los acusados iban creando un cierto clima de impunidad y un estado de ánimo favorable a la amnistía, considerada el mejor mecanismo para poner fin a una situación perturbadora. A esto hay que sumar el hecho de que la legislación no contemplaba penas de prisión para aquellos que se alzaban contra el gobierno nacional (sólo de destierro, cumplimiento del servicio militar en la frontera o multa).[11] Es evidente que esta situación condicionaba claramente los límites de la represión y, especialmente, del castigo a los culpables del delito de rebelión. A medida que el Poder Judicial fue consolidando su posición y dispuso de mejores y mayores recursos, la represión fue cambiando de signo y endureciendo el perfil con el que se presentaba ante el pueblo. Algo de esto se puede ver en el diferente tratamiento de los sucesos de 1890 y 1893, aunque muchos de sus protagonistas fueron los mismos.

[10] MATIENZO, 1912, pp. 172-173 y 176.
[11] ZIMMERMANN, 1998.

La idea radical de "revolución"

Es importante saber qué significaba la "revolución" para los revolucionarios de entonces, los "cívicos" del 90 y los "radicales" del 93, ya que, pese a su implicación revolucionaria, la Unión Cívica Radical (UCR) participó desde el momento de su nacimiento en 1891 de forma regular y exitosa en ciertas elecciones, obteniendo algunos representantes al Congreso Nacional, especialmente por la provincia de Buenos Aires.[12] Después de 1893, cuando el partido abandonó oficiosamente los métodos y la retórica revolucionarios para participar más activamente en los comicios, sus líderes adaptaron la organización partidaria a la nueva etapa. Los conflictos internos en torno a objetivos, estrategias y liderazgo, influyeron negativamente en los resultados electorales y en la unidad del partido. La UCR se fragmentó en 1897, y no volvió a ser una fuerza política significativa hasta que una de sus fracciones reemergió triunfante en 1904 de la mano de Yrigoyen.

Una y otra vez la amenaza revolucionaria se agitaba frente al fraude electoral o ante aquellas autoridades mantenidas en el poder gracias al ejercicio de la violencia. Esta situación era favorecida por el mecanismo constitucional que establecía que el juicio final que convalidaba o no los resultados electorales le correspondía a los cuerpos cuyas vacantes debían cubrirse. Según Matienzo: "Cada Cámara, tanto en lo nacional como en lo provincial, es juez exclusivo de la elección de sus miembros". El sistema se degradaba aún más por la forma parcial en que se renovaban el parlamento nacional y las legislaturas provinciales. El Congreso Nacional se renovaba por mitades cada dos años, y el Senado por terceras partes cada tres años. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, la Cámara de Diputados se renovaba por mitades cada dos años y el Senado por terceras partes cada año. De este modo, quienes debían juzgar las nuevas elecciones eran los antiguos miembros que permanecían. Eran ellos quienes tenían en su mano los resortes para vetar el ingreso de nuevos parlamentarios, que llegado el caso podían poner en peligro su propia reelección.[13]

Por eso se puede afirmar que las elecciones no sólo eran un elemento legitimador para los gobiernos surgidos de las urnas, sino también la palanca que a veces activaba revoluciones, justificadas en numerosas oportunidades con el argumento del fraude. La necesaria ligazón entre todos estos elementos también se observa en el lenguaje. En una carta, dirigida por Agustín P. Justo padre al coronel Vera el 21 de noviembre de 1875, dice:

[12] Estos conceptos y los acontecimientos posteriores se analizan de forma más detallada en el cap. I de MALAMUD, 1997, pp. 26-56.

[13] MATIENZO, 1912, pp. 158-159.

> Tengo fe y estoy dispuesto a sacrificarme si la bandera de una revolución nacional se enarbola contra los poderes nacidos del fraude y conservados por medio de la violencia, llámense esos poderes nacionales o provinciales, pues tanto los unos como los otros son los enemigos de las libertades populares y los cínicos ladrones de nuestros derechos y garantías políticas.[14]

Los conflictos existentes entre la tradición conservadora y la tradición revolucionaria nos obligan a ser un poco más precisos en la definición de revolución que adoptemos. De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, revolución es un "cambio violento en las instituciones políticas de una nación" (2ª acepción) o una "mudanza o nueva forma en el estado o gobierno de las cosas" (5ª acepción). Se trataba, siguiendo la última acepción, de instituir "una nueva forma en el estado o gobierno de las cosas" o, como expresa Paula Alonso, más fiel a la 6ª u 8ª acepción ("movimiento de un astro en todo el curso de las cosas" o "giro o vuelta que da una pieza sobre su eje"), de restaurar una situación legítima provocada por un gobierno ilegítimo. En lugar del concepto de mudanza asociado a la revolución francesa, prima la idea de restauración, próxima a la revolución inglesa del siglo XVII. Alem ligó la revolución con la resistencia "por la fuerza, en caso necesario [contra] la opresión y la violencia del gobierno",[15] una idea asociada a la "reacción" contra el mal gobierno. Era frecuente que el concepto de reacción y el de reaccionario se utilizaran simultáneamente, como hicieron, por ejemplo, Barroetaveña, que usó elogiosamente la palabra "reaccionario" para referirse a la Unión Cívica (UC) y a su carácter revolucionario, o el radical de San Luis, Teófilo Sáa, que denominó a los convulsos años de principios de la década de 1890 como una "época reaccionaria y revolucionaria".[16]

Para Alonso los radicales, críticos de la revolución francesa, entendían la revolución como restauración, como un acto legítimo de liberación frente a un gobierno ilegal, que permitiera el regreso (la vuelta) al orden deseado, preexistente al gobierno deslegitimador. En palabras de Alem, se trataba de defender "las gloriosas tradiciones". Por eso revolución no debe asimilarse a rebelión, una conducta ilegítima de resistencia a la autoridad constituida. La revolución, según Sáa, no era "el movimiento desordenado de las fuerzas sino la transformación lógica y necesaria de un régimen que tiene al país y las instituciones al borde del abismo".

La idea de revolución que tenían los cívicos, y posteriormente los radicales, no afectaba las cuestiones sociales ni suponía la creación de un nuevo sistema político, institucional o socioeconómico; únicamente supo-

[14] Citado en FRAGA, 1993, p. 24.
[15] ALEM, 1956, p. 113, en DEL PINO, 1956.
[16] FOLLARI, 1895, p. 290.

nía el regreso del anterior. Los propósitos radicales no eran nuevos, y buscaban restablecer las instituciones sin reformarlas. Los radicales, más parecían conservadores que apelaban a la revolución en protesta por los actos de un gobierno que llevó el país a la anarquía y al caos, que innovadores provistos de un *corpus* doctrinario que incluía la transformación de las instituciones administrativas, políticas y económicas. Siguiendo la tradición de Locke, de justificar el derecho a la rebelión ante los malos gobernantes, los radicales insistían en que había que tomar las armas contra un gobierno ilegal, y que la destrucción del sistema político corrupto era la única manera de dejar de justificar los levantamientos.[17] De ahí el error de quienes insisten en calificar a la UCR "como un movimiento esencialmente contestario y antisistémico".[18]

La idea de restauración refuerza la continuidad con los anteriores movimientos revolucionarios y con un estilo de hacer política característico, pero no exclusivo, de algunos grupos bonaerenses. Tim Duncan insiste en el error de quienes creen que la UC se interesaba en la innovación política, recordando que, en vez de representar algo nuevo o adherirse a objetivos políticos novedosos, sólo retomaba un estilo organizativo arcaico, opuesto al juarismo, al que consideraba demasiado extremo. Contra la idea extendida de que el radicalismo introdujo nuevas fuerzas y preocupaciones políticas, o que fue un paso notable para mejorar los procedimientos o la moral del país, argumenta que la revolución fue una reacción parroquial y conservadora estimulada por la lealtad del gobierno a la base provincial de la máquina juarista y por la incapacidad de la sociedad política porteña de soportar las consecuencias culturales, financieras y políticas del *boom* económico.[19] La postura de los radicales, favorable a la revolución, ahondó las diferencias con otros partidos de la época. Los radicales no se veían cambiando las prácticas políticas y sí guardando las tradiciones previas al PAN. Sus líderes querían restaurar la tradición sin causar trastornos sociales y por eso pensaban en la salida revolucionaria. El modo "audaz" de gobernar del PAN explica el surgimiento de la UC en 1890, favorecido por el faccionalismo, las rivalidades entre roquistas y juaristas y la naturaleza cambiante de las lealtades entre las diversas facciones panistas.[20]

[17] ALONSO, 1992, pp. 8-9 y 178-182; y FOLLARI, 1895, p. 290.

[18] La afirmación en MALLO, 1995, p. 94, es sólo un ejemplo de una postura muy difundida. Siguen diciendo los mismos autores: "Ante la cristalizada y empecinada posición del gobierno, el partido recurrió a los caminos más dramáticos: los movimientos armados de 1890, 1893 y 1905. Así, 'revolución', 'abstención' e 'intransigencia', fueron las vías adoptadas por el radicalismo".

[19] DUNCAN, 1981, pp. xiv-xvii, 39/40 y 57. Para el significado de los términos conservadores y progresistas, véase RIVAROLA, 1916.

[20] ALONSO, 1992, pp. 8-11 y 47-60.

El surgimiento de la UC se presenta como una respuesta al banquete del 20 de agosto de 1889 en apoyo a la candidatura presidencial de Ramón J. Cárcano y del presidente Juárez Celman. Sin embargo, la idea de ciertos sectores porteños de responder con contundencia a la "audacia" de Juárez era previa a dicha celebración, como lo prueba la fundación de un Club Político para restablecer "las prácticas constitucionales" y "combatir el orden de cosas existente", el 24 de julio.[21] Matienzo advierte que la dirección de la UC preparaba la revolución sabiendo lo que tenía que destruir, "pero sin plan definido de lo que tenía que construir y sin tomar en serio los propósitos de enmienda atribuidos al gobierno".[22] Todo esto explica la rápida y contundente respuesta de Alem y sus seguidores frente a la ofensiva oficialista, ya que de otra manera habría que pensar en un importante grado de espontaneísmo. Es más, desde el comienzo de su actuación la UC apostó por la salida revolucionaria, que en 1890 terminó limitándose a la ciudad de Buenos Aires.

La UC aportaba escasas novedades a la vida política porteña, al ser una coalición de las facciones tradicionales de la capital, que poco tenían que ver con el progresismo político y social que comúnmente se les atribuye. La UC fue un partido porteño de rebelión, conservador, reaccionario en sus manifestaciones y tradicionalista en su comprensión de la economía; un partido popular que no creía en la democracia, y que en función de su desinterés por las reformas electorales no se planteaba participar en los comicios. En tanto expresión de la tradición revolucionaria, enfrentó al juarismo con las armas de la política popular: la abstención electoral, la conspiración en el ejército y la revuelta armada. Sus líderes no pensaban en una alternativa distinta a las armas. La labor conspirativa pronto se convirtió en una actividad febril.

Con certeza se puede afirmar que la UC optó por la rebelión en el último trimestre de 1889, coincidiendo con su desinterés por los proyectos juaristas de reforma electoral y su negativa a participar en la elección de diputados nacionales de febrero de 1890. La presidencia de Alem en la Junta Ejecutiva de la UC reforzó la tendencia revolucionaria en el interior del partido. A mediados de diciembre de 1889 se habían fundado catorce clubes parroquiales cívicos en la capital, y antes de la Revolución del Parque la UC ya era un movimiento opositor muy estructurado y con una sólida organización para afrontar la conspiración. Finalmente la conducción cívica se decantó por la revuelta en vez de enfrentar en las urnas a la máquina juarista

[21] "Acta de la reunión celebrada en los salones de la Rotisserie 'Georges Mercier' en la noche del 24 de julio de 1889 iniciando el movimiento que se definió con la constitución de la Unión Cívica", en TAMBORINI, 1940, pp. 1946-1947.

[22] MATIENZO, 1926, p. 18.

porteña. La cuestión terminó planteándose en términos antagónicos: "sumisión, sin esperanza, al sistema de gobierno" o revolución.[23]

EL CAMINO A LA REVOLUCIÓN

Según Barroetaveña, entre las causas de la revolución estaban la supresión del sufragio, la corrupción administrativa, el autoritarismo del gobierno de Roca, la desaparición de la autonomía municipal, el ataque a las provincias, la violación de las garantías constitucionales de las libertades civiles, la concentración de poder en manos del presidente, el sensualismo erigido en sistema administrativo, la crisis económica, la dilapidación de la renta pública, el derroche del dinero bancario, la ausencia de controles para mantener en la legalidad a los funcionarios y, en definitiva, la falta de castigo a los delincuentes de todo tipo.[24]

La UC agitaba a la opinión pública contra el gobierno y en pro de la abstención, y para ello fundó comités, desanimó la inscripción electoral, se abstuvo de votar en las elecciones de febrero de 1890 y ni se planteó la posibilidad de acudir a las presidenciales de 1892. En cierto sentido puede manifestarse que la UC era sólo una fachada para la conjura, razón por la cual no dedicó sus esfuerzos a organizarse como un partido o coalición, porque había que preparar la revolución. Sus miembros estaban unidos únicamente por el deseo de acabar con la presidencia de Juárez Celman y carecían de planes de actuación para el futuro inmediato. Sólo se sabía que tres meses después de instalado el gobierno provisional se convocaría a elecciones generales.[25] Alem activó la acción política con base en el criterio de que la revolución era el único camino posible cuando se habían cerrado todas las vías legales. Mitre se expresó de igual forma en el mitin del 13 de abril de 1890 ("falseado el registro cívico y cerrados por el fraude los comicios electorales"). Según Barroetaveña, la propuesta del comité —encabezado por Alem— que organizó la coalición conducía a la lucha armada. Siguiendo su plan revolucionario, en muchas parroquias los militantes más decididos y probados comenzaron a organizar grupos de "cívicos".[26]

Leandro N. Alem y Aristóbulo del Valle, por medio de Mariano Demaría, controlaron la UC, aseguraron su influencia en el gobierno revolucionario y dieron el mando militar al general Campos. Alem menciona sus contactos con algunos líderes provinciales, quienes secundarían en sus

[23] DUNCAN, 1981, pp. 288-317; BARROETAVEÑA, 1956, p. 4; DEL VALLE, 1956, pp. 68-70 y ALEM, 1956, pp. 112-113.
[24] En DEL PINO, 1956, pp. 8-9.
[25] ALONSO, 1992, pp. 60 y 75-78.
[26] BARROETAVEÑA, 1956, p. 45.

provincias un movimiento revolucionario que comenzaría en Buenos Aires. Los líderes del movimiento estaban convencidos de que el interior se rendiría pacíficamente después del triunfo revolucionario. Según Alem la revolución debía triunfar en la capital "sin la más mínima efusión de sangre", para expandirse luego al resto del país. Los juaristas controlaban las provincias del interior, donde los no muy nutridos grupos revolucionarios estaban mal pertrechados, por lo que pedían armas a los cívicos de Buenos Aires, que no las tenían. Las posibilidades de éxito de las embrionarias agrupaciones provinciales formadas por los cívicos eran escasas, y finalmente el movimiento se circunscribió a Buenos Aires.[27]

En abril, un grupo de oficiales emplazados en la capital, mayoritariamente de extracción mitrista, ofreció a Del Valle y a Alem el servicio de sus hombres. Su estrategia era similar a la de los cívicos, y como ambos grupos se necesitaban, se estableció un acuerdo de compromiso mutuo. Los revolucionarios también buscaron el apoyo de los cuerpos de línea de la capital y de los cadetes del Colegio Militar. Alem, Del Valle e Yrigoyen se reunieron con los cadetes, y 33 de ellos se unieron al batallón 9 de infantería de línea y al regimiento 1 de artillería durante la revolución. Al acto de la UC del 13 de abril, en el Frontón de Buenos Aires, asistieron diez cadetes uniformados del Colegio Militar. Fueron aplaudidos y posteriormente su director los sancionó. La UC quiso realizar una campaña en su defensa, aunque la propuesta se enfrentó con la disconformidad de Juan B. Justo, para quien la oposición no debía relacionarse con el ejército.[28] Con motivo de las sanciones, Barroetaveña expuso que:

> El presidente Juárez, ciego de despecho y no pudiendo vengarse en todos los jóvenes cívicos, se ensañó con siete cadetes [...] que sólo habían hecho acto de presencia en el *meeting*; fueron expulsados del colegio, con este aditamento infamante: que en ningún tiempo pudieran ingresar al ejército, a ese ejército al cual se condenaba hasta delincuentes. ¿Qué crimen tan nefando habían cometido estos jóvenes de corazón levantado? Oír los discursos políticos contra los gobernantes más corrompidos que ha soportado el país. La UCJ formó un fondo popular para costear carrera universitaria a esos jóvenes, que sobresalían en sus estudios por su contracción e inteligencia. Más tarde, los cadetes ingresaron a un ejército libertador, que despertó a cañonazos al soberbio que pretendió afrentarlos. Quedaron vengados.[29]

En 1880 el director del Colegio Militar, el mitrista general De Vedia, había participado en la revolución junto a Tejedor y fue relevado de su

[27] ALEM, 1956-1957, t. VII, p. 62; ALONSO, 1992, pp. 85-100; DUNCAN, 1981, pp. 332-334; ETCHEPAREBORDA, 1968, p. 62; y TAMBORINI, 1940, p. 1951.
[28] FRAGA, 1993, p. 37.
[29] DEL PINO, 1956, pp. 14-15.

cargo. Las purgas que se producen en la administración y las fuerzas armadas son otro aspecto de las revoluciones. Las amnistías, que benefician a los participantes, especialmente los militares, son su contracara. Así por ejemplo, cuando se trató la rendición en la Revolución del Parque, los negociadores acordaron la amnistía para todos los militares revolucionarios, que también alcanzó a los cadetes del Colegio Militar. Al acto revolucionario de fines de 1890 en el teatro Onrubia, para condecorar y reconocer a los participantes de la sublevación, fueron invitados los 33 cadetes del Colegio Militar. Alem pidió autorización al presidente Pellegrini para que los cadetes asistieran, la que fue denegada. Concurrieron trece cadetes, que fueron inmediatamente apresados y luego indultados por Pellegrini. Sólo ocho de ellos se recibieron de oficiales.[30] Se ve la permanencia de las redes de conspiración y la búsqueda de legitimidad de los sublevados. A su vez, el gobierno quiere acabar con esto. Uno de los mecanismos para desactivar estas redes son los traslados de los complotados. Para ello es muy importante un buen funcionamiento de los "servicios de inteligencia", lo que no siempre ocurría entonces.

La participación militar en las revoluciones era importante, a tal punto que en la proclama revolucionaria de 1905 Yrigoyen afirmó que el militar era un ciudadano cuyo sagrado deber era "ejercer el supremo recurso de la protesta armada". Entonces era normal su participación en la vida política. Los generales Garmendia, Capdevilla y Fraga, y el coronel José F. Uriburu fueron diputados nacionales estando en actividad. En 1914 el coronel Dellepiane fue candidato conservador a diputado nacional. Alem pensaba que:

> El ejército nacional comparte con el pueblo las glorias de este día; sus almas se alzan para garantir el ejercicio de las instituciones. El soldado argentino es [...] el defensor del pueblo, la columna más firme de la Constitución, la garantía sólida de la paz y de la libertad [...] La Constitución es [...] como la bandera, y el soldado argentino que la dejara perecer [...] alegando la obediencia pasiva, no sería un ciudadano armado de un pueblo libre, sino el instrumento o el cómplice de un déspota. El ejército no mancha su bandera ni su honor militar, ni su bravura, ni su fama, con un motín de cuartel. Sus soldados, sus oficiales y sus jefes han debido cooperar y han cooperado a este movimiento, porque la causa del pueblo es la causa de todos; es la causa de los ciudadanos y del ejército; porque la patria está en peligro de perecer y porque es necesario salvarla de la catástrofe. Su intervención contendrá la anarquía, impedirá desórdenes, garantizará la paz. Ésa es su misión constitucional y no la tarea oscura, poco honrosa, de servir de gendarmería urbana para sofocar las libertades públicas.

[30] FRAGA, 1993, pp. 33-41.

El periodo de la revolución será transitorio y breve; no durará sino el tiempo indispensable para que el país se organice constitucionalmente.[31]

El estallido revolucionario se debió, en parte, al error de ambos bandos al evaluar el poderío de su contrario. Los cívicos creían en su victoria y que en Buenos Aires las fuerzas regulares adictas superaban a las gubernamentales. Pero si la UC sobreestimaba su fuerza, el gobierno minusvaloraba la determinación y el compromiso revolucionario de sus rivales, y como estaba alejado del *establishment* militar, el juarismo carecía de contactos importantes en el ejército. El momento de la revolución era clave, ya que había comenzado formalmente la selección del candidato presidencial juarista, que se decidiría en agosto de 1890. A los cívicos les preocupaba la designación del nuevo candidato, ya que una cosa era derrocar a Juárez y otra a su posible sustituto. Incluso la elección de un candidato de compromiso hubiera aumentado la oposición a la rebelión. Los revolucionarios sabían que una vez hecha la selección, cualquier movimiento sería en su contra, y por eso debían actuar antes.[32]

El "Manifiesto de la Junta Revolucionaria" muestra la visión de quienes dicen haber elegido el camino de la revolución por patriotismo. Si el objetivo revolucionario hubiera sido derrocar a un gobierno constitucional, alterar sin motivo la paz pública y el orden social, remplazar las elecciones por la revolución y erigir la violencia en sistema político, hubieran cometido un delito del que pediría cuenta la opinión pública.[33] Lo curioso del caso es que no se mencionan las posibles cuentas con la justicia. Es evidente que con semejante planteamiento la elección de la vía revolucionaria no implicaba demasiadas complicaciones.

Los miembros de la Junta sabían que su actitud violaba la justicia, pero casi fatalmente subordinaban su acción a la situación creada por el gobierno, misma que los obligaba a combatirla como una gran injusticia, pese a que con su actitud comprometían la tranquilidad pública y numerosas vidas y haciendas. La situación se repetía en las provincias del interior, con el argumento de que el régimen federal se había mancillado. La decisión se adoptó siguiendo el consejo "de patriotas ilustres, de los grandes varones, de los hombres de bien de todas las clases sociales, de todos los partidos, el voto íntimo de las provincias oprimidas y hasta el sentimiento de los residentes extranjeros", ante la certeza de "que la opinión pública bendice y aclama nuestro esfuerzo, sean cuales fueren los sacrificios que demande".

[31] Del Pino, 1956, pp. 63-64.
[32] Duncan, 1981, pp. 321-323 y 325-326; y Fraga, 1993, pp. 38-39 y 88.
[33] "Manifiesto de la Junta Revolucionaria", en Del Pino, 1956, pp. 59-61.

LA SOLUCIÓN A LA CRISIS REVOLUCIONARIA DE 1890

Iniciada la revolución y a la vista de la marcha de los acontecimientos, el general Campos intentó evitar a toda costa su enquistamiento, limitando los combates y un excesivo derramamiento de sangre, lo que era bastante posible dados los ánimos crispados de numerosos revolucionarios, especialmente de los contingentes civiles. Esta postura, contraria al sacrificio estéril, facilitó las negociaciones. Hasta el día 28 las bajas revolucionarias habían sido de 23 muertos y 180 heridos. Se formó una comisión mediadora, integrada por Luis Sáenz Peña, Benjamín Victorica, Francisco Madero y Ernesto Tornsquist, encargada de negociar el armisticio entre los bandos en lucha. El gobierno y la Junta Revolucionaria aceptaron rápidamente las bases del armisticio elaboradas por la comisión mediadora. El acuerdo se centraba en los siguientes puntos: *1)* no habría ningún procesamiento legal contra los revolucionarios, militares o civiles; *2)* los cuerpos de línea y las fuerzas de la marina de guerra participantes en la revolución volverían a sus cuarteles o embarcaciones, al mando de sus jefes y oficiales, quedando a las órdenes del gobierno; *3)* los civiles entregarían sus armas en El Parque y se disolverían pacíficamente, y *4)* los cadetes serían readmitidos en sus respectivas escuelas.[34]

La negociación no fue complicada. Comenzó el domingo por la noche y terminó el martes a las 10 de la mañana, y hubiera acabado antes de no mediar las prácticas dilatorias de los revolucionarios, que intentaban ganar tiempo ante la posibilidad de que la provincia de Buenos Aires se les uniera. Los cívicos, al comprobar que Juárez Celman había mejorado su posición en el interior del país, abandonaron la idea de incluir su dimisión entre las condiciones de la negociación. No hubo ninguna dificultad en lo relativo a los procesos impuestos a los civiles y militares y sólo surgieron problemas con los grados. Los rebeldes exigían una cláusula que garantizara a los jefes y oficiales participantes la conservación de sus empleos sin postergarlos en sus ascensos, algo objetado por el gobierno y, especialmente, por los jefes militares. Respecto a los oficiales de grado inferior a capitán, el gobierno admitía la continuidad de quienes lo solicitasen, lo que difícilmente haría la altiva oficialidad revolucionaria, por lo que este punto fue rechazado por los negociadores. Finalmente se acordó no aludir al tema en el pacto, bajo la promesa de que los jefes y oficiales serían reincorporados por un acto gubernamental.

En la revolución estaba en juego el honor, un tema de caballeros que debía dilucidarse con reglas claras, como en los duelos. Como en éstos,

[34] "Bases de la Capitulación", p. 66, y "Nota del general Manuel J. Campos al Dr. Alem", 28 de julio de 1890, p. 69, en DEL PINO, 1956.

debía evitarse que se derramara más sangre de lo estrictamente necesario. El número de víctimas debía ser reducido, entre otras razones porque así se garantizaba una rápida reconciliación social y se evitaban enquistamientos innecesarios. Igualmente, el desarme tenía que hacerse de una forma honrosa para el ejército revolucionario. Pero más allá de las víctimas, era normal que antes o después el asunto quedara zanjado con una amplia amnistía. Una idea que Joaquín V. González enjuició de un modo crítico:

> Las revoluciones en nuestro país han tenido en muchos casos como aliciente principal esta seguridad de la amnistía. Los promotores de sublevaciones o motines en el seno de nuestro antiguo ejército —ya que de todos estos recursos se ha valido la argucia política para derribar o levantar gobiernos—, han tenido por estímulo la confianza en la impunidad, en el perdón, en la falta absoluta de sanción definitiva e irrevocable del delito. Cuando todas estas causas contribuyen a formar el espíritu público y esa situación de "atonía", que es la verdadera palabra para designar este fenómeno orgánico, es necesario ver cuáles son los remedios más eficaces para modificar tal estado moral. El pueblo en realidad, en nuestra historia política, con la falta de fe en el resultado de la acción cívica, ha llegado al convencimiento de que no hay más camino para modificar las situaciones establecidas que la revolución.[35]

No siempre la amnistía cerraba todas las heridas abiertas por el conflicto. Muchas veces se la veía como un punto y seguido: una tregua que permitía recuperar fuerzas para la próxima embestida. Esto se desprende de la carta que el senador por San Luis, Carlos Rodríguez, envió a su hermano José tras los sucesos de El Parque:

> La tremenda revolución fue vencida y concluida el 31 de julio, por medio de una amnistía general que, si bien desarmaba el brazo de la fuerza sublevada, dejaba en pie a los hombres que la habían empuñado, con todos los odios, con todos los rencores y con todas las pasiones en ebullición que los lanzó a la rebelión.[36]

El surgimiento de la Unión Cívica Radical

Mientras los mitristas juzgaban positivamente la salida política a la crisis revolucionaria y la renuncia de Juárez, y aceptaban la política conciliatoria de Pellegrini y Roca, las otras facciones de la UC no lo hacían. Del Valle coincidía en que la UC no debía volver a la lucha armada, aunque insistía en que debía ejercer una oposición firme, organizándose como partido político

[35] González, 1914, p. 141.
[36] Follari, 1895, p. 166.

para participar en las elecciones presidenciales. Del Valle escribía a Miguel Cané en agosto de 1890: "El periodo de la revolución armada ha terminado, pero la revolución sin armas continuará hasta que se regularice la situación de toda la república". La postura más extrema era la de Alem, insatisfecho con el resultado de la revolución, cuya actitud tenía el apoyo de la juventud de su partido. Creía que la renuncia de Juárez había convertido la derrota militar en una victoria política, pese a que la nueva situación no permitió que la UC llegara al poder.

Las contradicciones entre los principales líderes cívicos sobre el papel que debía desempeñar la oposición en la nueva coyuntura aumentaron tras la renuncia de Juárez. Alem y sus seguidores organizaron varios actos públicos con un claro contenido antigubernamental para mantener vivos los objetivos revolucionarios. Los problemas internos de la UC aumentaron tras la reunión mantenida entre Roca y Mitre, donde se tomó la decisión de remplazar a Bernardo de Irigoyen de la fórmula presidencial de la UC. En enero de 1891, la Convención Nacional de la UC había aprobado en Rosario la fórmula Mitre-Irigoyen. Ante el acuerdo al que habían llegado los dos ex presidentes, totalmente al margen de las estructuras partidarias, la Junta Directiva de la UC, encabezada por Alem y otros líderes destacados (como Demaría, Del Valle, H. Yrigoyen, Barroetaveña, Montes de Oca, M. Torino, Estrada, Ramos Mejía y Cullen), decidió mantener la candidatura de Irigoyen.

El resultado final de este enfrentamiento fue la fractura definitiva de la UC, el 26 de junio de 1891, que se dividió en UC Nacional y UC Radical. Al mes siguiente los radicales opuestos al acuerdo entre Mitre y Roca comenzaron a organizarse, encabezados por sus principales líderes, Alem y Bernardo de Irigoyen. Ambos tenían diferentes estilos de actuación política y, pese al protagonismo del primero, fue la fortuna del segundo la que financió el periódico del partido, *El Argentino*, y algunas de las revoluciones radicales. Su defensa de la lucha armada y su crítica al gobierno eran tan poderosas y desestabilizadoras como las de Alem, aunque menos estentóreas. Los radicales de Alem estaban convencidos del valor de la revolución. También poseían las ideas necesarias para llevarla a cabo enfrentándose al poder, de modo que organizaron una serie de levantamientos armados que a principios de la década de 1890 tuvieron en jaque continuo al gobierno nacional. El viejo e informal sistema de clubes políticos devino en una red de comités permanentes, cuyas funciones superaban la campaña electoral y la militancia anexas. Los comités fundados en Buenos Aires en 1889 tuvieron una función clandestina, vinculada a la revolución, similar a la de los comités radicales en 1892 y 1893.

La amenaza de que en cualquier momento podría producirse un nuevo estallido radical permitió que el clima de inestabilidad que caracterizaba la

vida política argentina se mantuviera. La abstención de la UCR en las elecciones presidenciales de 1892 permitió que Luis Sáenz Peña ocupara la primera magistratura. Días antes de la elección el gobierno anunció el descubrimiento de planes revolucionarios atribuidos a los radicales y decidió arrestar a su plana mayor, encabezada por Alem. Aunque las pruebas contra los radicales eran muy frágiles, decretó el estado de sitio, que sólo se levantaría el día de los comicios. La actitud apresurada y represiva del gobierno sirvió para que la popularidad del radicalismo aumentara. En junio de 1892 los líderes radicales volvieron del exilio y comenzó una nueva etapa de reorganización partidaria. En septiembre, el Comité Nacional convocó a la Convención Nacional, que mantuvo al partido en la oposición, declaró la guerra formal al gobierno, al que no reconocía legitimidad alguna, reivindicó la violencia revolucionaria y probablemente discutió algunos planes de contingencia para poner en marcha levantamientos armados. En las provincias se reorganizaron los comités, que habían entrado en una fase de letargo después del fracaso de los sucesos de El Parque, y Alem instruyó a los delegados partidarios para formar clubes revolucionarios, reclutando hombres preparados para luchar.

Los estallidos revolucionarios de julio y septiembre de 1893 se explican por la inestabilidad política del gobierno,[37] por la situación económica, por el desánimo generalizado entre los militares, pero sobre todo por el creciente apoyo de una parte de la población a la UCR y la creencia en su triunfo, a tal punto que Alem fue elegido senador por la capital en julio de 1893. Ante el descrédito de su gobierno, Sáenz Peña convocó a Mitre, Roca, Pellegrini y, en representación del gabinete, al ministro Miguel Cané. En la discusión se pusieron de manifiesto las distintas posiciones existentes entre los principales respaldos del régimen, y finalmente el presidente ofreció a Del Valle la dirección del gabinete. Este último se reunió con Alem y Bernardo de Irigoyen y les propuso incorporar algunos radicales al gobierno. La Junta de Gobierno de la UCR rechazó tajantemente este ofrecimiento a fin de no quebrantar sus anteriores resoluciones y mantener vivas las tradiciones radicales de oposición al gobierno. El rechazo fue absoluto. Los radicales se negaron a entrar en el gobierno y mantuvieron a toda costa su trama conspirativa, pese a las reformas positivas intentadas por Del Valle y su gabinete.[38]

Finalmente la revolución radical estalló en Santa Fe, San Luis y Buenos Aires, aunque las características de los estallidos fueron diferentes en cada provincia. En todos los casos se formaron gobiernos provisionales, que durante su corta existencia adoptaron algunas medidas urgentes muy simi-

[37] Durante la presidencia de Sáenz Peña, de octubre de 1892 a enero de 1894, hubo 12 gabinetes, fueron reprimidos numerosos levantamientos, intervenidas varias provincias y se recurrió a medidas de emergencia, como el estado de sitio.

[38] ETCHEPAREBORDA, 1959, p. 4; ALONSO, 1992, pp. 186-194; y BOSCH, 1931, p. 164.

lares entre sí. Entre ellas, vale la pena mencionar la destitución de numerosas autoridades leales a los gobiernos depuestos y su remplazo por otras favorables a los revolucionarios, la reorganización del Poder Judicial, la anulación de los registros electorales utilizados por los anteriores mandatarios, junto a la orden de confeccionar otros nuevos. En Santa Fe hubo una investigación sobre la política bancaria y la venta de tierras públicas.

En agosto se planeó un nuevo levantamiento nacional, que estalló en Corrientes, Tucumán y Santa Fe. *El Argentino* negó la existencia de un movimiento revolucionario nacional y la participación radical en Corrientes y Tucumán, y no anunció el de Santa Fe debido a los resultados desastrosos de las sublevaciones, con una participación civil menor que la de julio. Después de estos alzamientos, el gobierno propuso en el parlamento la intervención federal en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe como la forma más directa de acabar con la sublevación. Un telegrama del gobernador de Santa Fe afirmaba que en su provincia la rebelión había sido llevada a cabo por criminales y extranjeros. El gobierno derrocado acusó al radicalismo de emplear fuerzas extranjeras, aunque en realidad se trataba de hijos de inmigrantes. La Cámara de Diputados rechazó el pedido de las intervenciones solicitado por el ejecutivo nacional, y el ministro del Interior informó que tanto Santa Fe como San Luis quedaron en manos de gobiernos revolucionarios.

Del Valle, que en medio de la crisis se había manifestado en el Senado contra la intervención, se reunió con los principales líderes radicales, Alem y Bernardo de Irigoyen. Éstos le pidieron que asumiera la dictadura para salvar al país. Del Valle se negó a dar un golpe contrario a la legalidad para acabar con el gobierno, aduciendo que era un hombre de Estado. Adolfo Saldías realizó una gestión similar a instancias de Alem, pero todo fue en vano. Del Valle, sin el apoyo del presidente y enemistado con los radicales, terminó por dimitir. El nuevo gabinete, formado por cívicos nacionales y modernistas, intervino en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe el 14 de agosto, y en San Luis el 18. Posteriormente se decretó el estado de sitio en todo el país y se convocó a la guardia nacional para que liquidara la rebelión radical. Se prohibió toda reunión pública y se clausuraron algunos diarios.[39] Tras la derrota revolucionaria y la renuncia de Del Valle, Quintana quizo pacificar al país, censuró la prensa y prohibió varios periódicos en forma permanente o temporal. Entre agosto y septiembre de 1893 los editoriales de *El Argentino* se manifestaron contra la censura.

En los últimos meses de 1893 y durante todo el año de 1894 los radicales fueron duramente reprimidos. Se declaró el estado de sitio, se prohibieron las manifestaciones y se instauró la censura de prensa. Los revolucionarios,

[39] ETCHEPAREBORDA, 1968, p. 206; y 1959, p. 9.

civiles y militares, fueron encarcelados o exiliados, y el gobierno se negó a sancionar la amnistía que generalmente solía seguir a las revoluciones. Ésta llegó finalmente en enero de 1895, después de la renuncia de Quintana. La actividad represora de las intervenciones federales se centró en la militancia radical, que fue expulsada de sus puestos en la administración provincial. Sin embargo la represión favoreció la imagen del radicalismo, especialmente su aspecto de tenaz opositor al régimen. *El Argentino* pasó de dos a cuatro páginas, prueba evidente de que en esta nueva etapa la UCR había decidido invertir en propaganda y no en armas, como había ocurrido en el pasado.[40]

Hasta aquí hemos visto que el comportamiento de los diferentes gobiernos ante los estallidos revolucionarios de 1890 y 1893 fue divergente. Por eso es conveniente preguntarse en este punto por qué la represión contra los radicales en 1893 fue mucho mayor que la ejercida contra los cívicos en 1890, cuando en ambos movimientos muchos revolucionarios eran los mismos. Es posible que los radicales del 93 fueran vistos ya no como *outsiders* al sistema sino como una alternativa concreta al mismo. De todas formas, y cualquiera que sea la respuesta, no hay duda de que en apenas tres años se produjo un sensible cambio cualitativo en los mecanismos represivos utilizados contra las rebeliones armadas.

En la provincia de Santa Fe la revolución radical tuvo dos momentos claramente diferenciados: el primero en julio y el segundo en septiembre. En este caso particular, la asonada coincidió con el alzamiento de los colonos rurales. El clima para la revuelta fue favorecido por la creación de un impuesto a las exportaciones de trigo, que gravaba directamente a los granjeros. La agitación política contra el impuesto había comenzado en las colonias en 1890 y aumentado en los años siguientes. En febrero de 1893, entre 300 y 400 colonos armados se rebelaron en Humboldt. La tensión fue en aumento y se expandió a las colonias cercanas, donde cerca de 1 000 colonos se alzaron en armas. Si bien participaron argentinos hijos de inmigrantes, los extranjeros tuvieron una presencia destacada, y el gobierno provincial llegó a hablar de una "conspiración suizo-radical".[41]

La UC santafesina se formó con prestigiosos elementos locales en abril de 1890. Algunos habían apostado por el radicalismo cuando la división cívica, pero antes del levantamiento, los radicales carecían de estructura formal en Santa Fe y sólo los respaldaban unos pocos rosarinos y algunos clubes políticos.[42] El radicalismo prestó especial atención a las colonias y se

[40] ALONSO, 1992, pp. 215-230.

[41] GALLO, 1977, pp. 3 y 33-39. Los más importantes grupos de inmigrantes movilizados fueron los suizos y alemanes y los italianos participaron en una forma más limitada.

[42] BONAUDO, s.f., p. 4.

informaba puntualmente a Alem de lo que pasaba. En febrero de 1893 se creó la Unión Agraria, muy relacionada con la UCR. En sus reuniones se reclamaba la libertad de los detenidos, la devolución de las armas confiscadas, la derogación del impuesto, la elección directa de los jueces de paz, la creación de comisiones populares para administrar los fondos recaudados por el fisco en las colonias y la restitución del derecho a voto a los extranjeros en las elecciones municipales. El gobierno accedió a algunas reivindicaciones de los colonos a fin de no encrespar la situación.[43] La UC era el órgano de combate del partido en Rosario, donde escribían Lisandro de la Torre, Joaquín Lejarza, Agustín Landó, Manuel Ferrer, José Leguizamón y Mariano Candioti, que a diario dedicaba editoriales a la situación local. Fue precisamente Candioti quien se constituyó en el líder de la revuelta y el Estado Mayor Revolucionario, del que saldrían los jefes de cantones y de grupos de asalto, integrados por sus colaboradores más inmediatos.

La revolución comenzó en Rosario en la mañana del 30 de julio. La noche anterior se repartieron "Remingtons" y 100 balas por cabeza entre 25 jóvenes radicales, a quienes se ordenó concentrarse en la Plaza de Mayo y atacar el cuartel de policía y los edificios gubernamentales. Por su parte, el gobierno contaba con suficientes fuerzas y pertrechos: un batallón de bomberos, y un batallón de gendarmes y policía, con un total de 600 hombres.[44] A las dos de la tarde del día 31 fueron atacadas la jefatura y la municipalidad. En el segundo ataque los oficialistas se rindieron. Los combates cesaron después de 38 horas, con un saldo de 104 muertos (entre ellos dos comisarios) y 268 heridos. En el local de la logia masónica Capitular Unión se instaló un hospital de sangre, donde se atendió a los heridos de los bandos enfrentados. El hospital estuvo a cargo del español Daniel J. Infante. En los dos días de lucha pasaron por los hospitales 90 muertos y más de 150 heridos. La rendición fue concertada entre el doctor García González y el comandante Urraco, jefe de bomberos.

Mientras tanto, otros grupos radicales fueron controlando algunos departamentos de la campaña. En Esperanza los revolucionarios ocuparon sin gran resistencia la Jefatura Política, el Juzgado de Paz y la Comisaría, y nombraron autoridades adictas. Esto fue posible gracias a la agitación existente en la zona cerealera y a la activa participación de los colonos, tanto extranjeros como hijos de inmigrantes, en los sucesos allí ocurridos. La negativa a pagar el impuesto se mantenía en muchas partes, y a partir de julio la protesta agrícola se desbordó totalmente y adoptó la forma de lucha armada, con exclusión de las colonias del extremo sur de la provincia. El 15 de julio hubo actos de oposición en las colonias María Juana y Amelia, y el

[43] GALLO, 1977, pp. 35-40.
[44] ETCHEPAREBORDA, 1968, pp. 160-162; y 1959, p. 5.

16, se clausuró el diario *La Unión*, de Esperanza, que agitó aún más los ánimos. Las manifestaciones se intensificaron y llegaron a su punto máximo a fines de julio, cuando arreciaron los rumores sobre el aumento de la contribución directa, coincidiendo con la revolución radical.[45]

Tras la conquista de Rosario, los revolucionarios marcharon hacia la capital provincial, para lo cual despacharon el 1 de agosto un tren con más de 400 cívicos. Mientras tanto un grupo de 1 300 hombres se desplazaba desde las colonias, especialmente de Esperanza y San Justo. El gobernador había concentrado a las tropas que le quedaban (1 800 hombres) en la capital, e instalado ametralladoras en las trincheras más importantes. Finalmente, renunció a su cargo; el vicegobernador ocupó su puesto, pero también renunció el 3 de agosto. Fue entonces cuando las fuerzas radicales, algunas con banderas alemanas y suizas, penetraron en Santa Fe. Ezequiel Gallo calcula que unos 500 colonos armados participaron en su conquista. Como se ha visto, el gobierno provisional duró poco tiempo en el poder y la intervención federal acabó momentáneamente con las aspiraciones radicales. La retórica de los rebeldes era la misma que en el resto del país, como se desprende del "Manifiesto de la Junta Revolucionaria de la UCR al pueblo", del 30 de julio de 1893, firmado por los principales líderes de la revuelta:

> Alzamos las armas y convocamos al pueblo de la provincia a unirse a la sombra de esta bandera revolucionaria para derrocar a los poderes que ocupan la autoridad del gobierno que la Constitución ha creado; para reabrir en libertad los comicios que la violencia y el fraude han cerrado; para devolver a la justicia la pureza y la majestad perdidas; para que la moralidad reaparezca en el manejo de los dineros públicos y se castigue a los que hayan delinquido con ellos, y para que todos los derechos y todas las garantías que consagran nuestras leyes fundamentales sean practicadas y respetadas.[46]

El triunfo oficialista no acabó con las conspiraciones. El paso del general Bosch con una fuerza de 1 200 hombres para dominar Tucumán, donde el radicalismo se había sublevado, apresuró el nuevo pronunciamiento, que finalmente estalló el 24 de septiembre, pese a que el apoyo popular se redujo sensiblemente en relación con el alcanzado en julio. En esta oportunidad los radicales fueron criticados por ciertos grupos que entonces habían participado activamente. ¿Por qué los radicales lanzaron la revolución? Una teoría, basada en la presencia de Alem en Rosario, supone que lo ocurrido en Santa Fe formaba parte de un levantamiento nacional de mayor escala, y

[45] Fournier, 1959, con notas de Etchepareborda, en Alem, 1956-1957, t. III, pp. 389, 411-412, 422 y 430; y Gallo, 1977, pp. 43-45.

[46] Alem, 1956-1957, t. VIII, pp. 152-158.

que los sucesos santafesinos eran independientes de la decisión adoptada. Otra plantea que frente al anuncio del remplazo del interventor en funciones y la designación de un funcionario más parcial, partidario del autonomismo, que acabaría con la política de neutralidad y de no agresión a los radicales, había que lanzar el movimiento. Algo de lo esperado ocurrió en Esperanza, donde el mismo día de la renuncia del interventor, se cesó al jefe político y se encarceló a algunos dirigentes radicales. Cualquiera que haya sido el motivo, el movimiento tuvo nefastas consecuencias para los revolucionarios, lo que se terminó de comprobar cuando el nuevo interventor remplazó a las autoridades locales favorables al radicalismo una vez derrotada la revolución.

A diferencia de Santa Fe, donde participó el ejército, en Rosario la revolución fue liderada por los radicales. La ciudad cayó pronto en su poder[47] gracias a que habían introducido en ella una gran cantidad de armamentos. Alem había llegado disfrazado, en una chalana cargada de cueros. La presión gubernamental lo obligó a ir de casa en casa. Sin embargo los movimientos de los conjurados levantaron las sospechas del gobierno, que adoptó una serie de medidas represivas. Se detuvo al presidente del comité radical, Belisario Sívori, jefe político de Rosario durante el gobierno revolucionario de julio, y a la mayor parte de la conducción radical, lo que, sin embargo, no impidió el estallido de la revolución, ya que Sívori desde la prisión ordenó el inicio de la protesta en Rosario y en dos horas la ciudad quedó en poder de los rebeldes.

La situación en Tucumán vino en apoyo de los revolucionarios, ya que fue el detonante que aceleró el estallido en Santa Fe, que se había preparado de un modo intenso. El rápido desencadenamiento de los hechos y el temor a que un atraso acabara con unos planes minuciosamente urdidos provocaron que muchos oficiales apalabrados fueran sorprendidos por el estallido y no pudieran incorporarse al mismo. Más de 6 000 hombres, incluida una columna con 250 efectivos armados procedentes de Rafaela y otros grupos de colonias cercanas (Cañada de Gómez, Candelaria y San José de la Esquina) se incorporaron a la revolución, rápidamente extendida a San Lorenzo, Cañada de Gómez y Melincué. A Santa Fe marcharon cerca de 1 000 colonos de Esperanza, San Carlos, San Agustín, Humboldt y Helvecia. El 28 de septiembre llegó el acorazado *Los Andes*, con 8 000 "Remington", 2 000 carabinas, más de 600 000 balas y varios cañones. El buque tenía instrucciones de ir a Paraná para ponerse a las órdenes del gobernador, ya que las armas eran para la Guardia Nacional de Entre Ríos. Cuando el *Los Andes* estaba a 5 millas de Rosario se le acercó el vaporcito *Victoria R*, con los delegados revolucionarios a bordo, que llevaban un mensaje de Alem. El

[47] ALONSO, 1992, pp. 197-214; y ÁLVAREZ, *Historia de Rosario*, pp. 503 y 508.

gobierno mandó al *Independencia* para reducirlo y ante la resistencia persistente, su comandante amenazó con bombardear Rosario. El comandante del *Los Andes* se negó a rendirse y sólo abandonó el barco tras el pedido personal de Alem, que estuvo a bordo hablando con él.

En Buenos Aires se encarceló a toda la cúpula radical, entre ellos a Hipólito Yrigoyen, Bernardo de Irigoyen, Marcelo T. de Alvear y Delfor del Valle. Roca fue puesto al mando de las fuerzas que marchaban sobre Rosario con un poderoso contingente, y bajo sus órdenes los generales Lavalle, Ayala, Arredondo y Winter. El gobierno nacional estaba al tanto de los acontecimientos, lo que favoreció la represión. Ante esto Alem terminó rindiéndose, al verse rodeado por seis cuerpos de ejército con buena artillería, que amenazaban con bombardear la ciudad. Tomó una resolución extrema y desesperada ante los pedidos de los dirigentes rosarinos, para evitar un sacrificio inútil,

> para que no perdiese a esta brillante juventud, poderosa columna del radicalismo y que la reservara para otro momento [...] puesto que la revolución nacional estaba perdida, y todo quedaba reducido a este núcleo de patriotas muy animosos y decididos, pero que ni siquiera sabían marcar el paso.

Ante la superioridad de las fuerzas gubernamentales, en la noche del 30 de septiembre la Junta Revolucionaria ordenó desconcentrar a las fuerzas rebeldes (alrededor de 3 000 hombres) sin entregar las armas, ya que toda resistencia era infructuosa. Inmediatamente se disolvieron los batallones radicales y la brigada de marinería del acorazado *Los Andes*. En la ciudad de Santa Fe la rebelión comenzó antes que en Rosario liderada por Mariano Candioti. Después de feroces combates contra las fuerzas gubernamentales, la revuelta fue derrotada, pese a la llegada de refuerzos frescos provenientes de Rosario

A Alem le preocupaba la suerte de los oficiales sumados a la revolución, pues temía su fusilamiento, lo que finalmente no se produjo. Sin embargo, la represión a cargo de tropas provenientes de Buenos Aires y Entre Ríos fue muy dura, especialmente en Santa Fe y Rosario, los dos principales focos revolucionarios. Los partes oficiales consignan que en la ciudad de Santa Fe hubo 100 víctimas, entre muertos y heridos, aunque según Vigo, que cita fuentes de la Cruz Roja, se produjeron 50 muertos y 150 heridos. De todas formas, hubo un número de víctimas mucho mayor que en julio.

El gobierno estaba dispuesto a imponer la disciplina. Alem desapareció, pero fue apresado por la policía, que supo encontrarlo. Igual suerte corrieron los principales líderes radicales de la provincia. Los presos políticos en Santa Fe sumaron entre 800 y 900 (de ellos tres cuartas partes eran colonos). Después de dos semanas la mayoría de los presos fue liberada, salvo 40

líderes, entre ellos Alem, que fueron transportados a la cañonera *Rosetti*, a la espera de un juicio civil por sedición. Numerosos diarios de la oposición fueron clausurados y la gran mayoría de las autoridades rurales designadas después de julio fueron remplazadas por otras de simpatías autonomistas. Así por ejemplo, *La Unión* fue clausurada varias veces a lo largo de 1893 y en noviembre adoptó el nombre de *La Unión de las Colonias* para poder seguir saliendo.[48]

El juez Escalera y Zuviría atendía en Rosario el proceso de los revolucionarios de 1893. Despachó la causa, sobreseyó provisoriamente a algunos procesados, definitivamente a otros, y elevó la causa a plenaria para Alem, Candioti, Sívori, Ferrer, Marcos Mújica, Liliedal y seis más.[49] La justicia federal comenzó a perseguir a los revolucionarios. Se abrieron procesos por la voladura de puentes y el allanamiento del telégrafo nacional. En una carta escrita desde la cárcel, Alem decía: "Aquí no se ha levantado bandera de parlamento; nadie se ha rendido y nada se ha perdido. Cada uno a su casa, guardando bien las armas".[50] Sin embargo, el gerente del Bank of London and the River Plate tenía una opinión totalmente distinta. Para él se habían perdido las ventajas alcanzadas por la revuelta de julio y los radicales se habían rendido ignominiosamente, sin poner ninguna condición. De este modo se impondría nuevamente la voluntad del Partido Autonomista, "cuyo odio por los extranjeros será mayor por la cantidad de colonos que han tomado parte en el movimiento revolucionario".[51]

Tras la derrota de la revolución, la resistencia continuó en las colonias de San Carlos y San Agustín (ambas en la zona de influencia de Esperanza), en Rafaela y San Cristóbal. Los enfrentamientos en La Helvecia, entre los colonos y las tropas regulares, fueron particularmente violentos. La represión en Santa Fe fue dura y surgió un sentimiento antiextranjero, resultado de la persecución de los colonos, y una verdadera ola de terror se abatió sobre las colonias durante septiembre y octubre.[52] Finalmente, a principios de 1894 se levantó el estado de sitio vigente desde el 18 de agosto de 1893. La excepción fue Santa Fe, donde la misma medida se adoptó tres semanas después. La liberación de Alem, Candioti y de los restantes prisioneros radicales fue motivo para una gran manifestación radical. La policía obstaculizó la marcha, y en un momento ordenó a los manifestantes que se "disolvieran", ante lo cual un partidario radical contestó que "no eran solubles".[53] En mayo de 1894 los radicales rosarinos organizaron un concier-

[48] ETCHEPAREBORDA, 1959, pp. 10-11.
[49] BOSCH, 1931, p. 104.
[50] ETCHEPAREBORDA, 1968, pp. 222-234; y GALLO, 1977, pp. 53-55, 65-66 y 72.
[51] Citado por GALLO, 1977, p. 54.
[52] GALLO, 1977, pp. 55-56 y 59.
[53] *Review of the River Plate*, 3, 10 y 24 de marzo de 1894.

to para recaudar fondos para las viudas y familiares de los muertos en la revolución de julio. Se recaudaron más de 6 000 pesos. Meses más tarde los radicales se preparan a organizar el primer aniversario de la revolución. Se programa una misa en la catedral y una gran "procesión" al cementerio.[54] La ley de amnistía, promulgada el 25 de enero de 1895, benefició a Alem y al resto de los radicales perseguidos y con proceso abierto. Una vez más la revolución terminaba de la forma prevista, con la sanción de una nueva amnistía. De este modo la incertidumbre de los revolucionarios sobre los riesgos políticos de sus acciones se reducía al mínimo. Las "garantías" existentes no sólo facilitaban la labor conspirativa sino también la perpetuidad de los estallidos revolucionarios.

CONCLUSIONES

Las evidencias empíricas que poseemos permiten afirmar que ni por sus objetivos ni por sus participantes, las revoluciones de 1890 y 1893 se pueden considerar movimientos contra el sistema. Creo que ha quedado claramente demostrada la voluntad *restauradora*, que no *revolucionaria*, de los mismos. Este hecho apunta, sin lugar a dudas, al centro mismo del presente trabajo. Así se ve cómo en las ideas de quienes apostaban por la revolución primaba la concepción de que los gobernantes habían quebrado el consenso social previamente existente y que al estar bloquedas, por culpa del poder, todas las salidas institucionales y legales —comenzando por el propio proceso electoral— no quedaba otra solución que el derrocamiento armado del *mal gobierno*.[55] En 1890, el *audaz* modo de gobernar de Juárez Celman había conducido a buena parte de la clase política porteña a dar la espalda a la lucha institucional, al entender que las reglas del juego siempre eran vulneradas. De ahí las constantes denuncias del fraude electoral ejercido sistemáticamente desde el gobierno.

Claro está que el poder no se quedaba expectante ante una situación semejante. La represión violenta del movimiento armado era lo corriente. La violencia y la dureza de la represión dependían en buena parte de la magnitud de la amenaza que se cernía sobre el gobierno. Mientras la revolución se mantuviera dentro del marco de lo tolerado, y sobre todo dentro del marco de lo practicado en otras oportunidades, las autoridades no se ensañaban en el desarme de los amotinados, salvo que éstos apostaran

[54] *Review of the River Plate*, 19 de mayo y 14 de julio de 1894.

[55] Forzando un poco las cosas podría ser pertinente recordar aquí la vieja consigna que presidía numerosos levantamientos sociales durante la Edad Media y el Antiguo Régimen: *Viva el buen rey y abajo el mal gobierno.*

por una resistencia inusual. En el primer caso, el olvido y el perdón eran normas que solían aplicarse y de las cuales se beneficiaban los grupos de las élites que habían alzado la voz contra la quiebra del consenso. Olvido y perdón que solían adoptar la forma de la amnistía, por lo general de rápida y casi automática aplicación. La ritualidad de los mecanismos asociados a las revoluciones, donde todos —cómo no— se comportaban como caballeros que exponían su honor en la conjura, permite recordar la mécanica del duelo.

Esta situación permitía que la calma volviera rápidamente después de la tormenta. Podría pensarse que lo corriente era que las revoluciones no dejaran huellas profundas en la vida cotidiana de las comunidades locales o de las provincias donde ocurrían los sucesos. La existencia del PAN, al contener buena parte de las disensiones dentro de la élite, permitía la rápida recomposición del consenso. El Poder Ejecutivo nacional contaba con los resortes institucionales necesarios para que la política se moviera en esa dirección.

Sin embargo las cosas comenzaron a cambiar después de la Revolución del Parque. En efecto, hubo diferencias apreciables en la represión de las revoluciones de 1890 y 1893. Entre ambas fechas los radicales, por múltiples motivos que aquí no viene al caso recordar, habían dejado de ser un desprendimiento marginado de las clases dirigentes para convertirse en un partido que empezaba a plantear reivindicaciones permanentes de poder, alejadas de los mecanismos y los circuitos tradicionales. En el pasado las controversias se dirimían entre facciones de las élites que finalmente terminaban volviendo al tronco común. En 1893 esos tiempos habían pasado definitivamente. Y precisamente este hecho, junto al comienzo del hundimiento definitivo del PAN, influye decisivamente en las crecientes dificultades existentes en la política argentina para recomponer el consenso. Un consenso más difícil de alcanzar cuanto mayor sea la competencia electoral.

BIBLIOGRAFÍA

ALDAO, Martín

1926 "Mis colegas de *El Argentino*", en *Notas y recuerdos*, Roma.

ALEM, Leandro N.

1956 "Exposición sobre la organización, desarrollo y capitulación de la revolución de julio", en O. Del Pino, *La Revolución del 90*, Buenos Aires.

1956-1957 *Mensaje y destino*, 8 vols., Buenos Aires.

ALONSO, Paula
1992 "The Origins of the Argentine Radical Party, 1889-1898", tesis doctoral inédita, Oxford University.

BARROETAVEÑA, Francisco
1956 "La revolución del 90", en O. Del Pino, *La Revolución del 90*, Buenos Aires.

BONAUDO, Marta
s. f. "Los actores frente a la política: de la movilización social a la participación ciudadana (Santa Fe 1890-1909)", mimeo.

BOSCH, Mariano
1931 *Historia del partido Radical. La U.C.R., 1891-1930*, Buenos Aires.

BOTANA, Natalio
1977 *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires: Sudamericana.

DEL PINO, O.
1956 *La Revolución del 90*, Buenos Aires.

DEL VALLE, Aristóbulo
1956 "Exposición sobre la revolución de julio", en O. Del Pino, *La Revolución del 90*, Buenos Aires.

DUNCAN, W.T.
1981 "Government by Audacy. Politics and the Argentine Economy, 1885-1892", tesis doctoral inédita, University of Melbourne.

ETCHEPAREBORDA, Roberto
1959 *Homenaje al Dr. Lisandro de la Torre. Las revoluciones de 1893 en la provincia de Santa Fe y Lisandro de la Torre*, Buenos Aires.
1968 *Tres revoluciones, 1890, 1893 y 1905*, Buenos Aires.

FOLLARI, Rodolfo
1895 *El Noventa en San Luis. Autonomistas y radicales en 1890*, Buenos Aires.

FOURNIER, Alejandro
1959 "Mariano Candioti y otros hombres del 90 y del 93. 'Memorias' o 'Recuerdos' póstumos", en L.N. Alem, *Mensaje y destino*, t. III, Buenos Aires.

FRAGA, Rosendo
1993 *El general Justo*, Buenos Aires: Sudamericana.

GALLO, Ezequiel

1977 *Colonos en armas. Las revoluciones radicales en la provincia de Santa Fe (1893)*, Buenos Aires.

1984 *La pampa gringa. La colonización agrícola de Sante Fe (1870-1895)*, Buenos Aires: Sudamericana.

GONZÁLEZ, Joaquín V.

1914 "La reforma electoral de 1912", en *Jurisprudencia y política*, Buenos Aires.

MALAMUD, Carlos

1997 *Partidos políticos y elecciones en la Argentina. La Liga del Sur santafesina (1908-1016)*, Madrid: UNED.

MALLO, Susana, Rafael PATERNAIN y Miguel SERNA

1995 *Modernidad y poder en el Río de la Plata. Colorados y radicales*, Montevideo.

MATIENZO, José N.

1912 *Le governement rèprèsentatif-féderal dans la République Argentine*, París (edición en español, *El régimen republicano-federal*).

1926 "La revolución de 1890 en la historia constitucional argentina", conferencia en la Academia de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires.

MITRE, Bartolomé

1956 "Discurso del 13 de abril de 1890", en O. Del Pino, *La Revolución del 90*, Buenos Aires.

NOBLE, Julio A.

1940 "De la Torre y el 90", *Cursos y Conferencias*, año IX, vol. XVI, núms. 7 y 8.

RIVAROLA, Rodolfo

1916 "Crónica y documentos: La fórmula demócrata progresista", *Revista Argentina de Ciencia Política*, año VI, t. XI, núm. 64.

TAMBORINI, José P.

1940 "Croquis de la Revolución del 90", *Cursos y Conferencias*, año IX, vol. XVI, núms. 7 y 8.

ZIMMERMANN, Eduardo

1998 "El poder judicial, la construcción del Estado y el federalismo: Argentina, 1860-1880", en Eduardo Posada-Carbó (ed.), *In Search of a New Order: Essays of the Politics and Society of Nineteenth-Century Latin America*, núm. 2, Londres: The Institute of Latin American Studies.

RADICALISMO Y MILITARES EN ARGENTINA. EL ESTADO LIBERAL PROGRESISTA Y EL FRACASO DE LA RECONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO (1916-1930)

RICCARDO FORTE *
UAM

La llegada a la presidencia de la República del líder radical Hipólito Yrigoyen en 1916 puso en marcha el proceso de reconstrucción del consenso en la sociedad argentina, después de un largo periodo de crisis a partir de la quiebra financiera del sector público en 1890. Dicho proceso acabó trágicamente en 1930, con el derrocamiento violento del gobierno constitucional por parte de un sector del ejército nacional encabezado por el general Uriburu, lo que representó el primer golpe de Estado de la historia nacional argentina dirigido directamente por las fuerzas armadas.

En este artículo trataremos sólo de manera introductoria las causas y la dinámica de la crisis del consenso político y social que se había consolidado en Argentina a partir del acuerdo interoligárquico de 1880, y los intentos iniciales de recostrucción de dicho consenso durante las primeras dos décadas del siglo XX. Al contrario intentaremos profundizar en las etapas de concertación del consenso llevadas a cabo por las sucesivas administraciones radicales y, en especial durante las dos presidencias de Hipólito Yrigoyen.

Para entender el significado y la importancia reales del experimento radical hay que considerar este acontecimiento en el ámbito general del contexto político y social de la época. La consolidación del Estado nacional en 1880 había marcado el final de las luchas entre los grupos oligárquicos y la conclusión final de una larga etapa militar de la historia argentina. Dicha etapa se había caracterizado por el protagonismo de los ejércitos provincianos a lo largo de casi setenta años. El llamado "régimen del 80" surgió tomando como base la doctrina formulada por el jurista Juan Bautista Alberdi a mitad del siglo XIX, dirigida hacia la articulación de un nuevo orden político de tipo liberal *notabiliar.* Esta caracterización configura la fase inicial del proceso de transición del antiguo régimen al Estado liberal, cuya peculiaridad es la persistencia de mecanismos políticos y sociales prelibera-

* El autor agradece a Marcello Carmagnani y a Francisco Zapata sus comentarios críticos.

les y su convivencia —unas veces funcional y otras contradictoria— con las nuevas normas liberales. Durante esta etapa dichos mecanismos se transforman paulatinamente en relación con las nuevas exigencias sociales y económicas, mientras que su presencia crea a la vez una fuerte tensión derivada de la acción contrapuesta de elementos de continuidad y cambio.[1]

La traducción política de la doctrina alberdiana dio origen en 1853 a la primera Constitución liberal argentina. Dicha traducción permitió la superación de las divisiones regionales que habían marcado las décadas anteriores y la reconstrucción de un consenso social general, en el sentido de un acuerdo entre los miembros de determinados grupos alrededor de los principios, valores, normas, objetivos y medios para alcanzarlos.[2] Pero también se caracterizó por la presencia de mecanismos excluyentes y de control electoral capaces de circunscribir la sucesión política, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, en el interior de un sector restringido de la misma oligarquía. Valiéndose del sistema electoral llamado de la "lista completa", el partido que lograba la mayoría relativa ocupaba la totalidad de los escaños en el Congreso. Además, tanto los senadores como el presidente de la República se elegían en segundo grado, por medio de una junta nombrada por las legislaturas provinciales. Este mecanismo fue asociado a las manipulaciones electorales —que persistieron sobre todo con carácter local,[3] favorecidas por el hecho de que el voto no era secreto—, y permitió a la oligarquía liberal lograr la continuidad de su control sobre el Poder Ejecutivo y una composición de las cámaras más o menos uniforme.[4]

El Congreso, que se constituyó de esa manera, logró un importante objetivo modernizador: crear una sede de discusión y resolución de las controversias entre grupos regionales, pero no superó los límites de una representación de tipo elitista. En la fase inicial de su funcionamiento —la década de los ochenta— Argentina se caracterizaba por ser un territorio con población escasa, preponderantemente rural, con una fuerte influencia de los mecanismos clientelares tradicionales. En un contexto con estas peculiaridades, el sistema político liberal *notabiliar* pareció adecuado para perseguir las finalidades de orden público y paz interna que los liberales argentinos consideraban como la base imprescindible para poner en marcha el desarrollo nacional.

[1] No existen estudios de caso dirigidos a profundizar en la importancia de las relaciones verticales de un antiguo régimen que muestren, en perspectiva histórica, su progresiva transformación inducida por el proceso general de modernización.

[2] Véase SANI, 1990.

[3] Véase al respecto BOTANA, 1979; y FIORANI, 1990.

[4] Hemos tratado el tema de manera más puntual en el artículo "La transición al liberalismo y el sistema electoral en Argentina: de la doctrina de Juan Bautista Alberdi a la reforma Sáenz Peña", en *Estudios Sociológicos*, núm. 44, mayo-agosto de 1997.

Sin embargo, las necesidades comerciales y productivas, determinadas por la voluntad de la oligarquía rural de aprovechar el aumento de la demanda europea de productos agrícolas y ganaderos, empujaron a las sucesivas administraciones a dar incentivos a la inmigración extranjera con el fin de proporcionar la mano de obra indispensable para el aumento de la producción de materias primas. Este objetivo fue conseguido mediante la aprobación de una ley específica en 1876 y su intempestiva aplicación. El fuerte flujo migratorio que se presentó en la década siguiente determinó cambios sustanciales en la estructura de la sociedad argentina, con un sensible crecimiento de los sectores populares y de clase media, sobre todo en las ciudades y, en consecuencia, con el aumento relativo de la población urbana respecto a la rural.[5] Al mismo tiempo, la favorable coyuntura económica determinó el fortalecimiento de los grupos de la oligarquía rural que habían quedado excluidos de la dirección política como resultado de las luchas anteriores al acuerdo de 1880.[6] Por lo tanto, ambos sectores sociales aumentaron rápidamente su importancia relativa en el marco general argentino a lo largo de la década de los ochenta. El factor común que vinculaba a sectores de la sociedad tan heterogéneos fue la imposibilidad de ocupar un lugar determinante en la esfera política, en el marco del sistema vigente de elección de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La crisis financiera de 1890 llevó a la luz las contradicciones del régimen notabiliar, y puso en evidencia la escasa representatividad de la élite política argentina tanto en el ámbito gubernamental como en el legislativo.[7] La falta de liquidez que afectó en general al país, tanto en el sector público como en el privado, quitó al gobierno un instrumento de consenso importante para garantizar su propia legitimidad y suplir la falta de mecanismos más incluyentes de participación política: el gasto público. Valiéndose de este instrumento, el Poder Ejecutivo había logrado anteriormente determinar el clima de bienestar y confianza necesario para la conservación de su credibilidad. La vuelta de las fuerzas armadas al escenario argentino —en su nuevo carácter nacional— subraya la crisis de dicha credibilidad y del acuerdo interoligárquico que se determinó a partir de 1890. Además, tres años después el factor común antes mencionado permitió la confluencia de los grupos políticamente marginados en un movimiento común de alcance nacional, encabezado por actores de procedencia oligárquica, pero que al

[5] Sobre los factores y las contradicciones que empujaron a los inmigrantes de la segunda mitad del siglo XIX en Argentina hacia las ciudades, véase MARGULIS, 1968; y FORTE, 1966.

[6] Véase CHIARAMONTE, 1993.

[7] Sobre los aspectos políticos de la crisis de los noventa existe una amplia bibliografía. Véase en particular OSLAK, 1985; FIORANI, 1990; BOTANA, 1979; CORTÉS CONDE y GALLO, 1967; SOMMI, 1957; BALESTRA, 1986, ETCHEPAREBORDA, 1966; PANETTIERI, 1984; IBARGUREN, 1955 (cap. VIII).

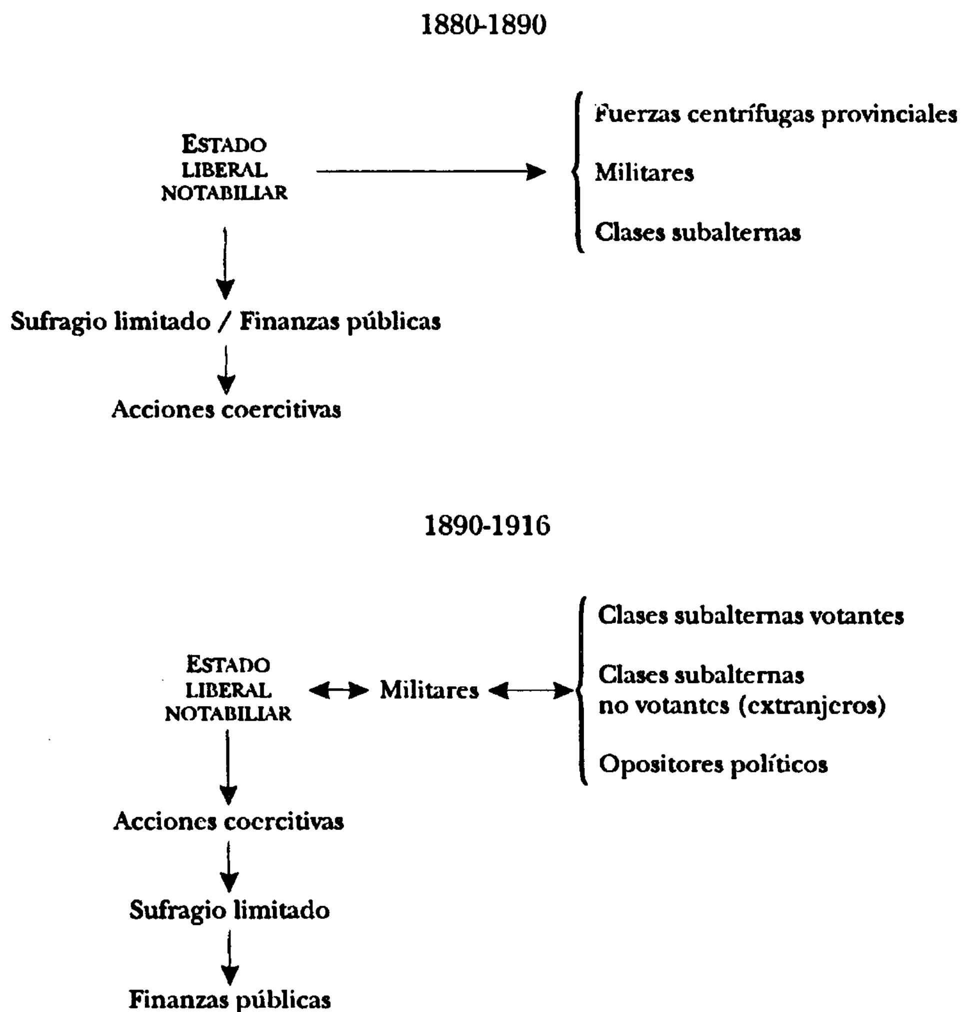
mismo tiempo se hicieron portavoces de las exigencias y las inquietudes de las clases medias urbanas: la Unión Cívica Radical.

En el curso de los años noventa no se registró ningún intento de solución a largo plazo de los problemas de representatividad dirigido a recomponer el consenso por lo menos entre los sectores dominantes de la sociedad argentina. La consecuencia fue la atribución de un papel central al elemento militar en la defensa del poder de las élites tradicionales. Sólo en 1912 el Congreso aprobó una reforma electoral —la llamada ley Sáenz Peña— que introdujo dos cambios importantes en el mecanismo de renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo: el sistema de la lista incompleta y el voto secreto. La primera eliminó la asignación de la totalidad de los escaños en las dos cámaras al partido de mayoría —aunque relativa—, otorgó al mismo sólo dos tercios de los escaños y reservó el otro tercio para la primera minoría. El segundo quitó en parte su eficacia a los mecanismos clientelares y a las acciones coercitivas dirigidas a condicionar las elecciones de los votantes. La ampliación relativa de la participación política que la reforma produjo, permitió recomponer un consenso social generalizado —aunque como veremos sólo en el mediano plazo.

Sin embargo, durante los veinte años transcurridos entre el estallido de la crisis y la reforma, el elemento coercitivo desempeñó un papel primordial. Si consideramos la legitimidad como un atributo del Estado —que se refiere a un grado de consenso entre una porción relevante de la sociedad que asegura la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza—, podemos afirmar que el orden liberal argentino se encontró durante los años noventa por lo menos al borde de una crisis de legitimidad. La decisión de conservar el poder por la fuerza —sin operar alguna ampliación real de la participación política, ni siquiera hacia los sectores más significativos de la sociedad todavía excluidos de la misma, y en ausencia de los instrumentos financieros necesarios para una distribución de recursos satisfactoria para un conjunto relativamente amplio de sectores sociales— obligó a las élites tradicionales a gobernar *junto con los militares.* La presencia del ejército se volvió imprescindible para la conservación del orden interno y de la unidad nacional. Sin embargo, es importante destacar que durante el periodo 1890-1916 no se registraron iniciativas políticas "autónomas" de los oficiales, quienes actuaron siempre sólo bajo directivas del poder civil o, por lo menos, de las autoridades de tipo civil —no necesariamente las autoridades *legales*—[8] cuya legitimidad ellos reconocían. El esquema 1 muestra el cambio que se produjo a partir de 1890 en la

[8] Durante la insurrección de 1890 un sector de las fuerzas armadas —en particular la marina— apoyó a los rebeldes encabezados por la Unión Cívica. Sin embargo tanto los militares fieles al gobierno constitucional como los que apoyaron a los insurgentes actuaron de manera absolutamente subordinada a las directivas de los líderes civiles. Al respecto, es significativa la

Esquema 1


1880-1890
Estado
liberal
notabiliar
Fuerzas centrífugas provinciales
Militares
Clases subalternas
Sufragio limitado / Finanzas públicas
Acciones coercitivas
1890-1916
Estado
liberal
notabiliar
Militares
Clases subalternas votantes
Clases subalternas
no votantes (extranjeros)
Opositores políticos
Acciones coercitivas
Sufragio limitado
Finanzas públicas

colocación política de las fuerzas armadas argentinas respecto a la década anterior. Durante los años ochenta las autoridades civiles habían consolidado su propia legitimidad según una escala de prioridades que privilegiaba los instrumentos de búsqueda de un consenso amplio —elecciones e inversiones públicas— otorgando a las acciones de tipo coercitivo un carácter de excepción. La aplicación de este modelo colocó al elemento militar en una posición subordinada a las autoridades civiles, así como a los demás grupos de presión conforme a lo establecido con claridad por la Constitución liberal de 1860.[9]

Durante los años noventa esta escala de prioridades fue modificada a consecuencia de la pérdida de potencialidad consensual de los primeros dos instrumentos, determinada por la crisis financiera y la mayor complejidad adquirida por la sociedad argentina. El elemento militar se convirtió en una suerte de factor de conexión negativa con los otros sectores, cuya subordinación era posible sólo mediante el uso reiterado de la fuerza —represión de las revueltas urbanas, intervención federal en las provincias—, prescindiendo de una situación de consenso general.

Al comienzo del siglo XX el deterioro progresivo de la situación interna argentina empujó a la mayoría de la élite liberal a considerar la posibilidad de recomponer el acuerdo nacional sin modificar los mecanismos preexistentes de participación política. Desde esta perspectiva cabe analizar, en nuestra opinión, la aprobación en 1901 por parte del Congreso de la ley 4 031 de reforma militar. Más allá de sus rasgos militares, dicha reforma tenía que desempeñar una doble función: por un lado crear —por medio de la carrera en el cuerpo de oficiales— un canal de ascenso social para los hijos de los inmigrados, e incluso para las clases medias urbanas; por el otro, acelerar —valiéndose del servicio militar— el proceso de "argentinización" de los inmigrantes; es decir, su integración en el orden social tradicional argentino. La nueva ley sancionó la conscripción obligatoria para los ciudadanos varones y modificó de raíz las reglas de reclutamiento y promoción de los oficiales. Respecto a la conscripción, para la incorporación permanente en el ejército la ley exigía la ciudadanía argentina o la naturalización, y además

---

actitud tomada por el jefe máximo de las fuerzas navales argentinas como respuesta a la protesta diplomática presentada por las delegaciones internacionales en relación con la amenaza anunciada por la armada de bombardear la capital; el jefe contestó que "era obligado a obedecer a las órdenes de su jefe a tierra, Señor Alem", es decir el entonces líder de la Unión Cívica. "Carta del comandante Forsythe al ministro plenipotenciario americano en Buenos Aires Mr. Pitkin", Tallapoosa, 29 de julio de 1890, en *Diplomatic Despatches, 1817-1906*, The National Archives of the United States, microfilm, rollo 23, documento 72, anexo 8.

[9] *Constitución de la Nación Argentina, concordada con las reformas hechas por la convención nacional en Santa Fe*, 23 de septiembre de 1860, segunda parte, título primero, sección segunda, capítulo tercero, Artículo 86/15.

establecía la obligatoriedad del servicio militar para abrazar una profesión en el sector público.[10] La importancia de esta norma es evidente si se considera la dificultad para los inmigrantes de encontrar canales de ascenso social alternativos al sector público y, después de la reforma, a la carrera militar. Así, la ley 4 031 parece responder principalmente a motivaciones políticas y de integración social, y sólo de manera secundaria a exigencias militares.

La función de integración de las masas inmigrantes es clara si se consideran las limitaciones de la obligación de la conscripción introducidas cuatro años más tarde. Estas limitaciones establecieron, entre otras cosas, la reducción del servicio militar a tres meses para los estudiantes y la exoneración para los ciudadanos que podían demostrar su propia experiencia en el uso de las armas; incluso era suficiente pertenecer a una asociación de tiro. En otras palabras, fueron excluidos los que pertenecían a familias acomodadas, perfectamente integradas a la sociedad tradicional, y para la cual no representaban una amenaza. El segundo aspecto de la reforma militar —la profesionalización de los oficiales— fue consecuencia del primero. A partir de 1901 se introdujo la obligatoriedad de haberse formado en el Colegio Militar para conseguir el grado de subteniente, con el fin de crear el personal militar adecuado a la vastedad de los objetivos *internos* atribuidos al ejército de conscriptos.

Sin embargo, el abandono de la incorporación por decreto determinó un cambio importante en la relación entre militares y civiles: la pérdida por parte de la sociedad civil de lo que Huntington define como el "control subjetivo" sobre el ejército.[11] En efecto, la ley de reforma militar otorgó por primera vez a las fuerzas armadas una sustancial autonomía institucional, con la definición clara de reglas internas de incorporación y ascenso. El intento de reconstruir el consenso desde arriba, mediante una reforma sustancial de la organización militar, produjo así un efecto inducido, probablemente inesperado por los promotores mismos de la reforma —por lo menos en las circunstancias en que se produjo—: el crecimiento progresivo de la cohesión de los oficiales, los cuales se identificaron finalmente en una nueva categoría profesional con intereses autónomos y particulares. Este sentido corporativo, junto con la lograda autonomía institucional creó de facto las condiciones necesarias para el fortalecimiento del cuerpo de oficiales como grupo de presión. Además, si por un lado dicha reforma podía lograr sus objetivos de integración respecto a las masas inmigradas,

[10] Comando en Jefe del Ejército, *Reseña histórica y orgánica del ejército argentino*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1972, II, 105-107.

[11] P. Huntington, 1969, p. 80.

por el otro no tenía ningún requisito adecuado a la resolución de la segunda problemática integrativa: la relativa a los grupos oligárquicos todavía excluidos de la participación política.

De todos modos, el éxito logrado gracias a estas medidas en la recomposición del consenso social fue en general escaso, como era previsible, en el corto y mediano plazos. Esto volvió imprescindible una intervención directa del Legislativo en la esfera política, que se tradujo en la aprobación, en 1912, de la ley de reforma electoral. Ésta representó un intento tardío, mediante la ampliación relativa de las categorías sociales representadas en el Congreso, de reducir las causas de conflictividad política extrainstitucional y, por lo tanto, la incidencia de la posibilidad de recurrir a la fuerza para conseguir la estabilidad interna.

La reforma logró un importante resultado inicial: la salida de la clandestinidad de la UCR y su vuelta a la legalidad constitucional. Este hecho representó un primer paso, aunque todavía limitado, hacia la reconstrucción del consenso, mediante la recomposición del pacto interoligárquico que se había quebrado a partir de 1890. La calma relativa de la que se disfrutó entre 1912 y 1916 suscitó un cierto optimismo acerca de la posibilidad de perseguir este objetivo. Pero, como veremos en seguida, fue el producto más bien de una actitud general de espera respecto a los resultados concretos que la reforma electoral tenía que generar. La conquista del Poder Ejecutivo por el primer presidente de la UCR indudablemente alimentó las expectativas en relación con los cambios de carácter político y social que se podían producir en Argentina. Sin duda las elecciones de 1916 representaron una importante oportunidad para las élites liberales de todas las tendencias, de recomponer y consolidar el acuerdo nacional alrededor de la opción liberal, marginando al mismo tiempo a las fuerzas armadas como actor político potencial. El fracaso de esta opción, que empezó a delinearse ya a partir del primer mandato de Yrigoyen, no fue sólo producto de los errores de las sucesivas administraciones radicales, sino también de la actitud que los demás actores asumieron respecto de las mismas.

En este ensayo nos proponemos analizar de qué manera y con qué resultados el nuevo régimen —que hemos definido como liberal progresista— surgido del proceso electoral de 1916, trató de llevar a cabo la reconstrucción del consenso en la sociedad argentina. Nuestra hipótesis es que el fracaso de este intento se debió principalmente a dos factores: *a)* la insuficiencia de la reforma electoral para resolver la crisis de representatividad que caracterizó a la sociedad política argentina a partir de 1890, y *b)* el fortalecimiento desproporcionado de las fuerzas armadas, favorecido por el papel otorgado a éstas por las clases dominantes en el marco de la crisis misma, y también por algunos rasgos de la política de los radicales.

EL LIBERALISMO PROGRESISTA. SIGNIFICADO POLÍTICO DE LAS ELECCIONES NACIONALES DE 1916

El éxito radical en las elecciones nacionales de 1916 llegó de manera imprevista a los medios políticos argentinos, sobre todo a los conservadores y a los modernistas, hasta entonces seguros de la eficacia de su propia red clientelar, que en sus previsiones habría tenido que permitir el control del desarrollo electoral aun después de la introducción de la ley Sáenz Peña. Durante los debates en el Congreso había surgido repetidamente esta convicción nacida de las frecuentes referencias a la necesidad o inoportunidad —dependiendo de la posición tomada al respecto— de garantizar alguna forma de representación a la "primera minoría", nombre con el cual los legisladores identificaban a los radicales. En ocasión de una disertación en la cámara en 1911, el ministro del Interior afirmó que el sistema de la lista completa no había sido capaz de garantizar *a las minorías* lo que la ley no les negaba, es decir, la posibilidad de ser representadas. La reforma, decía el ministro, "consiste [...] en consagrar tal posibilidad [...] por una sanción legal. *Las minorías* votarán y el escrutinio se hará reconociéndoles su representación".[12] Era clara la convicción de que el haber ampliado el espacio de representación de ningún modo había modificado las relaciones de fuerza existentes.

La victoria de la UCR asumió así un significado político importante, poniendo en evidencia el peso electoral real de los liberales notabiliares y su posibilidad efectiva de manipular el voto con antelación, prescindiendo de la presión ejercida hasta la fecha sobre sus propias clientelas. Desde una perspectiva más general, las elecciones de 1916 privaron al Estado liberal notabiliar de aquella legitimidad que las clases dominantes, mediante la propia operación de ampliación de la participación política, procuraban consolidar. La lista incompleta, última fase del proyecto liberal de integración nacional, corría el riesgo de determinar la pérdida de control de la esfera política por parte de la oligarquía tradicional. Probablemente es a partir de 1916 que un sector todavía no muy significativo de los liberales conservadores, junto con un núcleo restringido de los oficiales del ejército, empezó a tomar en cuenta la posibilidad de una opción política alternativa

[12] República Argentina, Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 8 de noviembre de 1911, p. 145. El presidente Sáenz Peña —promotor de la reforma— sostuvo la necesidad de ampliar la participación política, y afirmó que "es indudable que las mayorías deben gobernar, pero no es menos exacto que las minorías deben ser escuchadas". "Discurso del Presidente neoelegido Roque Sáenz Peña en el Congreso, al asumir su mandato", 12 de octubre de 1910, en República Argentina, Ministerio del Interior, Subsecretería de Informaciones, *Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberanía popular. Las elecciones generales de 1946*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, tomo I, p. 5.

al orden liberal, o por lo menos al sistema articulado sobre la base de la Constitución de 1853.[13]

Sin embargo, en 1916 el proyecto de ampliación gradual y limitada de la participación podía revelarse todavía capaz de perseguir su propia finalidad de integración, aunque de manera menos directa y controlable. La credibilidad de la opción *acuerdista* de estilo notabiliar se fundaba en tres circunstancias: *a)* la uniformidad sustancial de intereses, tanto en el campo económico como en el social, entre los dirigentes radicales y conservadores; *b)* el peso relativo limitado de la victoria electoral de la UCR; *c)* el surgimiento de grupos disidentes de orientación moderada en el interior de la UCR. La dirigencia radical compartía con la élite tradicional el anhelo de individualizar las disposiciones y los instrumentos más idóneos para limitar los desórdenes y las manifestaciones de protesta en las áreas urbanas con el fin de garantizar un clima en su mayoría oportuno para las actividades económicas y el desarrollo nacional. No obstante, la plataforma doctrinal del último radicalismo, que se había expresado en el manifiesto de la revolución de 1905, había mostrado una cierta ambigüedad respecto a la actitud que era menester adoptar en relación con las problemáticas integrativas y de orden público:

> la clase obrera, desatendida hasta en las más justas peticiones, forma con sus reclamos un elemento de perturbación económica y genera graves problemas, que el Gobierno ha debido prever y resolver oportunamente.[14]

Acerca de la necesidad de "prevención", radicales y notabiliares parecían llegar a un acuerdo general. Pero, ¿qué significaba prevenir en términos políticos, o mejor aún, en términos estratégicos? Los grupos liberales notabiliares de varias tendencias carecían de un proyecto político y social concreto que superara la fase jurídica de la reforma electoral y enfrentara de manera más directa las solicitudes de las clases populares. Dicha carencia volvía imprescindible el recurso a disposiciones de tipo coercitivo y reafirmaba el papel central del ejército como factor de orden. ¿Cuál era la posición radical al respecto?

[13] Un importante periódico académico de Buenos Aires observaba con preocupación el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. Advertía ya en 1915 —después de los primeros experimentos electorales locales llevados a cabo con base en la reforma Sáenz Peña— la presencia de grupos notabiliares cada vez más escépticos en relación con los resultados que el sufragio universal hubiera sido capaz de producir. "El bloque parlamentario. La presidencia futura. La política de Sáenz Peña", *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, t. 10, 1915, p. 415. Aún más sugerente resulta, en mi opinión, un artículo publicado en la revista militar en 1916 (en seguida de la elección de Yrigoyen), que por primera vez en la historia de la publicación tomaba posición en contra del modelo económico y fiscal derivado de los principios doctrinarios liberales decimonónicos. Véase SABELLI, 1916, en especial pp. 679-681.

[14] "Primer manifiesto de la revolución del 4 de febrero de 1905", en LUNA, 1964, p. 144.

Yrigoyen insistía en la necesidad de recomponer la unidad nacional valiéndose de una repartición más uniforme de los espacios de libertad, y subrayaba que "esta unidad nacional, exige que la justicia discierna sus beneficios a todos los rangos sociales".[15] Aunque sin salir de los límites doctrinarios establecidos por la Constitución liberal de 1853,[16] Yrigoyen sostenía la necesidad de conferir al Estado una función central, no sólo en las cuestiones políticas sino también en las sociales.[17] Se trataba, en otras palabras, de transitar de la coacción como variable fuerte hacia la interacción entre consenso y coacción, organizando —mediante la acción de los poderes públicos— un campo de fuerzas que estableciera pactos, arreglos, compromisos y equilibrios. Este cambio hubiera permitido reafirmar el orden público y consolidar la legitimidad del Estado liberal, pero la posibilidad de establecer un consenso firme y duradero entre los distintos sectores liberales argentinos en 1916 residía en la capacidad de llegar a un acuerdo respecto a la extensión y la forma que se quería otorgar al papel estatal. Estos factores, a su vez, estaban estrechamente vinculados a la función que los militares habrían desempeñado en la sociedad argentina durante los años sucesivos y a la posibilidad de consolidarse como fuerza determinante en la esfera política.

Examinaremos ahora las primeras fases de concreción política de los principios proclamados por la UCR. Hemos dividido analíticamente el periodo radical (1916-1930) en dos fases, eligiendo como línea de demarcación la crisis social de 1919 —que vio el cumplimiento de las vicisitudes de la llamada semana trágica.[18] La división que proponemos no es arbitraria; está sustentada en la hipótesis de que los sucesos de 1919 fueron determinantes para marcar la suerte del proceso de búsqueda de rearticulación del consenso social por la administración radical.

LA POLÍTICA RADICAL ANTES DE LA *SEMANA TRÁGICA* (1916-1919)

La composición del primer gabinete de Yrigoyen pareció favorecer en su fase inicial las esperanzas de los notabiliares acerca de la posibilidad de

[15] DEL MAZO, "Desde los orígenes hasta la conquista de la república representativa y primer gobierno radical", 1957, p. 204.

[16] Véase al respecto "Manifiesto del comité nacional de la UCR para la convocación de las elecciones del 2 de abril", 31 de marzo de 1916, en DEL MAZO, 1957, p. 159.

[17] "La política económica es la piedra angular en que reposa la prosperidad bien entendida de los pueblos más adelantados. No hay, pues, deber más imperativo a todo gobierno que el de afrontar la construcción económica del Estado", citado en DEL MAZO, 1957, p. 159.

[18] Dicha periodización se contrapone a los estudios clásicos que analizan separadamente los tres periodos electorales (1916-1922, primera presidencia de Yrigoyen; 1923-1927, presidencia de Alvear; 1928-1930, segunda presidencia de Yrigoyen, hasta el gope de Estado militar).

reorganizar la esfera política con base en las reglas tradicionales del orden notabiliar. Cinco ministerios sobre ocho fueron asignados a miembros de la Sociedad Rural —organización tradicional que reunía a los grandes terratenientes—, reiterando las proporciones de los gobiernos anteriores de Sáenz Peña y De la Plaza. La presidencia de Yrigoyen mostraba así una perfecta continuidad, por lo menos en relación con las bases económicas y sociales de quienes detentaban el poder.[19]

Respecto a la ampliación del papel de Estado, el presidente sostuvo al comienzo de su mandato la oportunidad de *"fijar las bases promordiales de su constitución social* y *propulsar los medios para que la justicia discierna sus beneficios a todos los rangos sociales"*.[20] Mediante tal ampliación se tenía que lograr una doble finalidad: garantizar la eficacia de las intervenciones gubernamentales necesarias al orden público, y evitar la afirmación de iniciativas populares autónomas, fuera del control del Poder Ejecutivo.[21] Los dirigentes de la UCR se daban cuenta de la importancia del apoyo de los demás grupos liberales para establecer las medidas jurídicas indispensables para la realización de este proyecto: en efecto, las elecciones de 1916 no habían otorgado a los radicales la mayoría en el Congreso.[22]

El intento de atribuir al Estado una función de arbitraje en las controversias sociales ponía de relieve la prioridad del nuevo Poder Ejecutivo: la búsqueda del consenso, frente a los mecanismos represivos a los cuales se imputaba una característica de excepción. Respecto al cambio de tendencia en la relación entre consenso y coacción en el marco de la política gubernamental, es particularmente significativa la reacción de Yrigoyen a la solicitud de intervención del gobierno federal por parte del gobernador de Córdoba, Rafael Núñez, después de la proclamación de una huelga general. En aquella ocasión el presidente radical contestó:

> Me permito insinuar a V.E. la conveniencia de encuadrar la acción hacia las soluciones conciliatorias entre el capital y el trabajo, llenando así el gobierno

[19] Véase ROUQUIÉ, 1978, p. 124.

[20] DEL MAZO, 1957, vol. I, p. 170, cursivas en el texto.

[21] Poco después de la explosión de los acontecimientos de la *semana trágica*, Yrigoyen declaraba: "El país, fuerte y generoso está en condiciones para implantar su armonía, que será un triunfo. Ésa es la política social del gobierno de la Nación, que quiere llevar su acción tutelar *a todos los intereses* [...] el gobierno requirió de que los obreros, declinaran de sus actitudes extremas y aceptasen el procedimiento de la conciliación y la solución por el arbitraje", DEL MAZO, 1957, p. 210, cursivas mías.

[22] En junio de 1919, poco antes de la explosión de la protesta obrera, el presidente Yrigoyen dirigió a la Asociación del Trabajo —organización patronal constituida en función antihuelga— el siguiente mensaje: "*Forzoso es* incorporarse en la evolución del progreso humano, *colocando siempre por encima de todo otro interés y de todo otro derecho los de la sociedad y los de la Nación*; y ese objetivo no se alcanza erigiendo la violencia o el imperio del más fuerte como arbitrio de las decisiones, sea del capital para torturar el trabajo, sea de éste para expoliar a aquél". DEL MAZO, 1957, p. 210, cursivas mías.

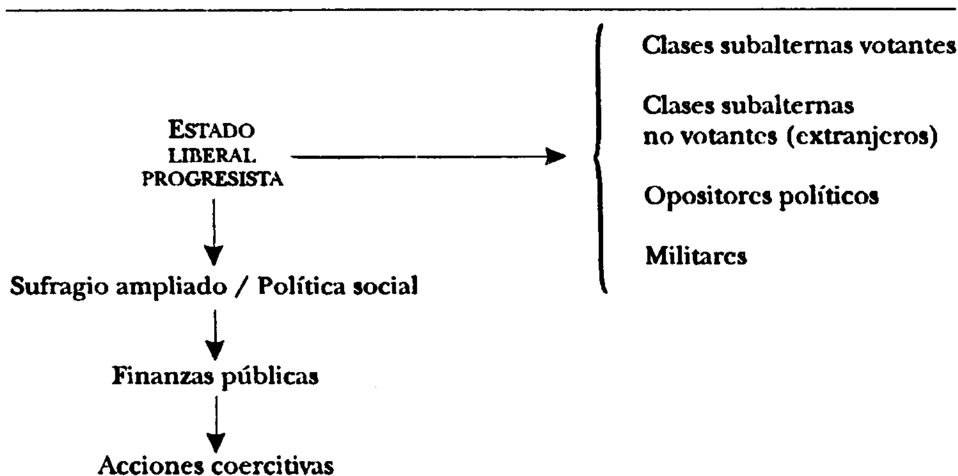
por sobre todo su esencial función de *poder regulador* [...] *La solución de las emergencias sociales de cualquier orden no se halla jamás en las medidas de violencia.*[23]

Como en los años ochenta, y al contrario del largo periodo que sucedió a la crisis de 1890, la coerción violenta tenía que volverse nuevamente un instrumento secundario y no ser una presencia constante en la gestión ordinaria del poder.

La afirmación del papel central del Estado en relación con las instancias y conflictos de los distintos sectores de la sociedad tenía una implicación importante: la disminución del papel político del ejército, que —como hemos visto— se había fortalecido de manera sensible a partir de la crisis de 1890.

ESQUEMA 2

1916-1919



Yrigoyen, mientras puso en marcha el proceso de cambio del papel de los poderes públicos, intentó aplicar medidas más directas de tipo institucional para reducir la posición de poder alcanzada por el ejército. En el interior del nuevo esquema yrigoyenista el elemento militar fue colocado en una posición de paridad respecto a los otros componentes internos, con los cuales el Estado mantenía relaciones de colaboración o de conflicto. En el marco de esta política, los recursos antes destinados a financiar instrumentos coercitivos de orden tenían que encontrar ahora una colocación más

[23] DEL MAZO, 1957, p. 211, cursivas mías.

productiva en el financiamento de la política social —uno de los pilares principales, junto con la ampliación del sufragio, sobre los que se apoyaba la legitimidad del Estado liberal progresista. Pero, ¿qué modalidades adoptó el gobierno radical para traducir en la práctica política sus objetivos programáticos, y qué consecuencias produjo la acción de la nueva presidencia?

Desde que asumió la presidencia, Yrigoyen utilizó una institución creada en 1907 durante el gobierno de De la Plaza: el Departamento Nacional de Trabajo. Esta institución había sido constituida principalmente con el objetivo de profundizar, mediante indagaciones e investigaciones oportunas, las causas del malestar social. Con la llegada a la presidencia en 1912 del promotor de la reforma electoral, Sáenz Peña, las funciones del departamento habían sido ampliadas al decretarse su facultad, con la supervisión del presidente de la República, de reunir y presenciar comisiones formadas por representantes de los trabajadores y de los empleadores, dirigidas a la resolución de las controversias entre esas dos categorías.

Este elemento de continuidad institucional demuestra que la línea de demarcación, establecida en 1916 en la historia política argentina, era en realidad mucho menos profunda de lo que sostiene la historiografía clásica, tanto de tendencia radical como conservadora. Es cierto que por iniciativa de Yrigoyen el Departamento empezó a operar y a desarrollar, mediante la actividad de sus inspectores, la función de supervisión en el arreglo de la legislación del trabajo,[24] pero la creación del mismo mecanismo, ya en 1907, evidencia la toma de conciencia de un sector mayoritario del Congreso acerca de las transformaciones sociales ocurridas y que seguían actuando en Argentina durante los últimos años, y cómo la élite liberal habría retomado tímidamente el camino hacia la modernización del sistema político. La victoria electoral de los radicales no representó entonces un cambio de tendencia, sino más bien la aceleración de este movimiento.

Por el otro lado, la administración de Yrigoyen puso en evidencia —desde el comienzo y de manera relativamente explícita— los límites del avance modernizador que quería realizar. Particularmente significativa parece la actitud discriminatoria de los dirigentes radicales hacia los inmigrantes no naturalizados, a los cuales la ley electoral negaba el derecho a votar. En abril de 1917, después de una huelga de los trabajadores encargados de la recolección de la basura, numerosos obreros de nacionalidad española perdieron su trabajo para ser remplazados por individuos elegidos por los comités de partido de Buenos Aires.[25]

[24] Véase MUNCK, 1987, p. 81.

[25] ROCK, 1972, p. 243. Operaciones discriminatorias análogas se volvieron más frecuentes en los meses sucesivos. El periódico del Centro de Almaceneros, una de las muchas asociaciones de inmigrantes de la capital, afirmó al respecto en 1918: "Opinamos que el Gobierno Radical

Durante quince años de gobierno los radicales no promovieron iniciativa alguna dirigida a favorecer la naturalización de las masas inmigrantes cada vez más numerosas que seguían fluyendo y cuyas orientaciones electorales no eran previsibles con facilidad.[26] La discriminación a los extranjeros representó nada más un aspecto —quizás el más evidente y generalizado— de la selección hecha por Yrigoyen de los interlocutores y de los beneficiarios de las intervenciones sociales del Estado, en particular de las asociaciones populares a las cuales había que conceder el privilegio del sustento gubernamental. Esta selección tenía la finalidad evidente de moderar el cambio y contener el avance en el proceso de modernización liberal dentro de los límites necesarios para la consolidación del orden social tradicional. Estas asociaciones debían mostrar peculiaridades idóneas para que se pudieran conseguir, por medio de la obra de intermediación del Estado mismo, dos objetivos fundamentales: *a)* fortalecer la credibilidad del gobierno radical frente a su propia base electoral sin imponer gastos intolerables a las clases dominantes tradicionales y, más en general, a los detentores del poder económico; *b)* compensar, mediante las intervenciones sociales las discriminaciones sancionadas en el campo político por la ley electoral vigente. En efecto, aunque las atenciones del presidente se dirigían principalmente a los ciudadanos "electores", las instancias de las categorías políticamente pasivas de la sociedad no podían permanecer totalmente desatendidas, a no ser que fuera por motivos de orden público.

Con el fin de permitir la realización de esta gran obra de conciliación, Yrigoyen se dirigió a las asociaciones sindicales aparentemente más maleables y más dispuestas al compromiso, procurando marginar al mismo tiempo a aquellas organizaciones caracterizadas por sostener plataformas programáticas incompatibles con la conservación del orden liberal. Se creó así, por intermediación del Departamento del Trabajo, un enlace permanente entre la presidencia de la República y el sindicato moderado FORA IX, directo competidor de la FORA V, de tendencia anárquica,[27] y se puso en marcha una colaboración especial con el secretario de la Federación Obrera Marítima —que controlaba a los trabajadores marítimos y portuarios— con el fin de reducir las posibilidades de conflicto en el sector clave de la actividad

será un buen gobierno si [la UCR] deja de ser *un partido antiextranjero*", *Boletín Oficial del Centro de Almaceneros*, 20 de abril de 1918, citado en *ibid.*, p. 254, cursivas mías.

[26] Rock sostiene que "por ninguna razón [...] el partido radical tenía interés en buscar el sustento de los inmigrantes, y a consecuencia de la falta de importancia de los inmigrantes desde el punto de vista electoral, en la primera fase, el partido radical ganó una cierta reputación de xenofobia y nativismo". ROCK, p. 254. Sin embargo, el autor parece subestimar las implicaciones de orden público que la desatención de las expectativas podía crear.

[27] David Rock afirma que "Los anarquistas fueron privados del apoyo del Estado tanto por su actuación entre los grupos de inmigrantes no electores, como por el sustento otorgado a tácticas de acción directa inaceptables", ROCK, 1972, p. 129.

agroexportadora. Este sector de la economía nacional tenía una doble importancia desde el punto de vista de la estrategia política de Yrigoyen: en primer lugar, los impuestos aduanales todavía constituían una parte fundamental en la composición de los ingresos estatales;[28] en segundo, la producción y el comercio de los productos primarios representaban un recurso ampliamente prioritario para las clases dominantes tradicionales. El Estado liberal progresista intentó consolidar de esta manera un importante instrumento de consenso social —el gasto público— cuidando la consistencia y la regularidad de un importante flujo de recursos fiscales. En efecto, la conservación de este flujo representaba una variable de primer plano en el ámbito de una política dirigida a contener las protestas populares mediante las intervenciones sociales directas de los poderes públicos.

Al comienzo el Congreso asumió una actitud positiva en relación con el reconocimiento oficial de las organizaciones sindicales como interlocutoras en las controversias en el mundo del trabajo. Esta circunstancia confirma la existencia, a mediados de la segunda década del siglo XX, de una tendencia común entre liberales de distinta orientación, acerca de las modalidades resolutivas de las problemáticas de integración, y del papel de supervisión que se quería atribuir al sector público.[29]

El acuerdo entre radicales y notabiliares era más difícil en lo relativo a las finalidades y los límites que se tenían que atribuir a la interrelación entre los actores, es decir, acerca de la calidad y cantidad de las solicitudes a las que el gobierno podía légitimamente dar su apoyo. Uno de los aspectos más delicados de la obra de socialización del gobierno radical lo representaban las leyes relativas a la seguridad social y a la reglamentación directa de las actividades laborales.[30] Las propuestas específicas de intervención en la reglamentación de las relaciones de trabajo se enfrentaron con sustanciales resistencias; puede mencionarse, entre muchas otras, el proyecto de ley acerca de la jornada legal de trabajo de ocho horas el cual no fue aprobado sino en 1928, después de intensos debates y con el apoyo determinante de

[28] Los impuestos aduanales entre 1916 y 1922 constituyeron 52.3% de los ingresos públicos (42.2% en relación con las importaciones y 10.1% de las exportaciones).

[29] Véase, entre otras, las intervenciones al respecto de los diputados conservadores Araya y Beiró. República Argentina, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 8 de enero de 1919, vol. V, pp. 60-61.

[30] Las principales reglamentaciones propuestas por el Ejecutivo hacían referencia al descanso dominical, al trabajo a domicilio de las mujeres trabajadoras, a las asociaciones profesionales, a los contratos colectivos, a la creación de las juntas de arbitraje para los trabajadores rurales, a la defensa de la población obrera en los territorios nacionales (es decir sujetos a la administración del gobierno federal), al control de los precios sobre los artículos de primera necesidad y las construcciones de viviendas económicas para los obreros, al código del trabajo, a la jubilación de los empleados y los obreros comerciales, industriales y editoriales. Véase ORONA, 1965, p. 65.

los socialistas. Además, esta aprobación no fue extendida a los trabajadores rurales debido a la oposición de los mismos legisladores radicales.[31]

A pesar de estas resistencias, entre 1916 y 1918 la acción directa del Estado se mostró a la altura de las expectativas, pues logró frenar la protesta popular y contenerla en el interior de los límites compatibles con la lógica liberal prevaleciente en las dos cámaras.[32] El mejoramiento relativo del control del Estado respecto a la situación social encuentra una confirmación en la capacidad del Poder Ejecutivo de tomar distancia de la institución militar. Durante la primera administración de Yrigoyen, el Poder Ejecutivo procuró, con relativo éxito, contener las fuerzas armadas en el interior de los límites precisos establecidos por la Constitución y resistir las presiones que en general provenían del cuerpo de oficiales.

Durante el ejercicio financiero 1916-1917 el gasto público con finalidades militares permaneció estacionario, mientras que el aumento registrado en el ejercicio siguiente fue casi totalmente dirigido a inversiones del Ministerio de la Marina, menos vinculadas a cuestiones de orden interno (véase gráfica 1). Además, Yrigoyen adoptó respecto al cuerpo de oficiales una actitud orientada a marcar claramente la dependencia y la subordinación de la institución militar en las relaciones con la Presidencia de la República, tal y como establecía con claridad la Constitución Federal. Esta actitud encontró una expresión significativa en el reiterado rechazo del mismo Yrigoyen a presenciar el banquete anual del Círculo Militar, ya que la formulación de la invitación "de igual a igual", efectuada por el presidente del mismo círculo, adquiría un evidente significado político.

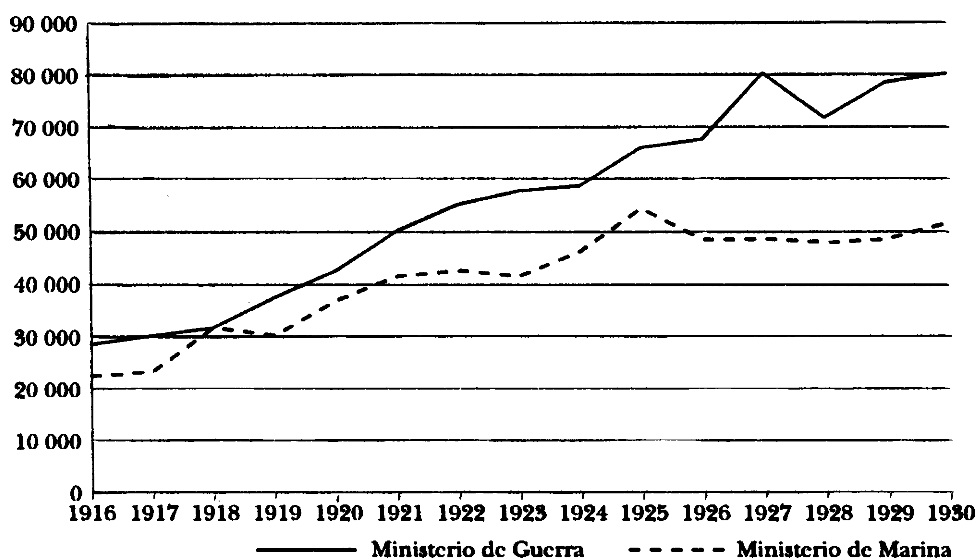
Los oficiales del ejército probablemente percibieron mucho antes que los sectores tradicionales de la élite civil el significado poliédrico del cambio introducido por el líder radical y las implicaciones del mismo en relación con su propia institución. Al reducir las tensiones internas entre los diversos

[31] República Argentina, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 18 de septiembre de 1919. El diputado Guillot afirmó en esa ocasión: "se sabe muy bien que en cualquier clase de trabajo humano la reducción del día de trabajo lleva como consecuencia el aumento de los brazos que tienen que ser empleados en el mismo trabajo; este aumento de personal lleva como consecuencia inmediata el crecimiento de la suma de dinero que necesita quitar al capital o a la renta para el pago de los jornaleros y, en consecuencia, tiene como corolario inevitable el aumento del costo de la producción [...] Entonces [...] la brusca caída de esta jornada legal [...] llevará como consecuencia inevitable la profunda perturbación de nuestra economía", *ibidem*, vol. V, p. 494.

[32] El sindicato moderado FORA IX, gracias al sustento gubernamental, había acrecentado rápidamente su tamaño, pasando de 20 000 miembros en 1915 a 70 000 en 1920. Este sindicato perdía al mismo tiempo su autonomía y se transformaba en una suerte de sindicato de Estado; entre tanto, la organización independiente FORA V, privada del apoyo del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, incapaz de conseguir resultados significativos en las negociaciones con el gobierno y las organizaciones patronales, había reducido rápidamente su importancia y su capacidad de agregación. Véase MUNCK, 1987, pp. 81-82.

componentes de la sociedad, el Ejecutivo había minimizado, en consecuencia, la necesidad de apelar a las prácticas violentas de represión para garantizar el orden público. El gobierno radical, entonces, estaba creando las condiciones que hubieran permitido al Estado gobernar solo, sin tener que utilizar de manera sistemática y continua su brazo armado, el ejército.

Gráfica 1
Gastos en armamentos
1916-1930



Fuentes: República Argentina, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 1928, vol. V, pp. 460, 461 y 465; República Argentina, Ministerio de Hacienda, *El ajuste de los resultados financieros de los ejercicios de 1928 a 1936*, Buenos Aires, 1938, tablas 11 y 12; Contaduría General de la Nación, *Memoria anexo a la memoria del ministro de Hacienda correspondiente al año 1926*, anexos F y G; *ibid.*, 1927, anexo F.

Cantón subraya que en 1918 —exactamente en el momento de más escasa atención a las exigencias del sector militar por parte de las autoridades civiles— un oficial del ejército, el coronel Carlos Smith, puso énfasis en lo imprescindible de las fuerzas armadas como factor de defensa internacional, para extender de inmediato su función a la situación interna, considerada esta última como crítica debido a las vicisitudes que se iban

produciendo en otras partes del mundo.[33] Por el temor de tener que asistir al debilitamiento de su papel público —por primera vez, desde la consolidación del Estado liberal— algunos miembros del cuerpo de oficiales sintieron la necesidad de entrar personalmente al debate político y a la búsqueda de un referente, verdadero o supuesto, que reafirmara la importancia y la centralidad de su función en el proceso de crecimiento nacional.

Este acontecimiento evidencia, en nuestra opinión, dos factores: en primer lugar los oficiales del ejército, ya en la segunda década del siglo XX cultivaban ambiciones —aunque vagas y restringidas a una parte de ellos— de orden político como actores directos y autónomos; en segundo lugar, una parte de los oficiales —probablemente ya mayoritaria— percibía el proyecto de Yrigoyen de reconstruir el consenso interno como una amenaza para estas ambiciones y para los intereses generales de la institución militar en la forma en que se había configurado ésta, después de la reforma de 1901.

Sin embargo, los límites del empuje modernizador de los radicales y la resistencia de la élite económica respecto a una política social más incisiva —e indudablemente costosa— obstaculizaron la consolidación duradera del régimen liberal progresista y acabaron deteniendo el proceso de rearticulación del consenso social. Por lo que se refiere al primer aspecto, los criterios selectivos en la realización del papel de arbitraje de los poderes públicos adoptados por Yrigoyen, tanto en relación con sus interlocutores como con las categorías populares que el Ejecutivo decidió apoyar, no se revelaron siempre eficaces. Éstos, por un lado, permitieron contener las reformas sociales y las concesiones a las clases trabajadoras en el interior de los límites genéricamente satisfactorios para las clases dominantes tradicionales y la dirigencia de la UCR; pero por el otro, redujeron la eficacia de la acción gubernamental dirigida a resolver las controversias en términos pacíficos, y restituyeron progresivamente al ejército la función y la importancia que la presidencia de Yrigoyen estaba tratando de reducir.

Las grandes huelgas ferrocarrileras y de los frigoríficos, en los años 1917-1918, constituyen un ejemplo ilustrativo al respecto. Sin entrar en detalles relativos a los complejos sucesos del conflicto, es importante observar que el tamaño de los intereses económicos involucrados —en general de los grandes terratenientes y las empresas británicas— mermó la imparcialidad y determinación de la acción de arbitraje del Estado respecto a lo sucedido anteriormente en las relaciones con organizaciones patronales de menor importancia y tamaño.[34] Se manifestó en aquellas circunstancias la

[33] Se hacía referencia a los sucesos revolucionarios europeos posteriores a la firma del armisticio, y en particular a la revolución rusa de octubre. CANTÓN, 1969, pp. 372-373. Véase también ROCK, 1975, p. 145.

[34] Un análisis profundo de los sucesos que caracterizaron el mundo del trabajo en Argentina entre 1916 y 1918 se encuentra en ROCK, 1975, cap. VI.

importancia del apoyo de las clases dominantes tradicionales para que el papel de intermediación de los poderes públicos resultara eficaz. La rigidez del interlocutor patronal, en ocasión de las vicisitudes descritas, y la necesidad de recomponer al fin el orden público, en ausencia de cualquier perspectiva de compromiso, determinó el regreso a la acción represiva del Estado por medio de las fuerzas armadas.

En 1917 las protestas populares estaban lejos de constituir un problema resuelto. Además, aunque la cantidad de huelguistas en los años 1917 y 1918 disminuyó respecto al máximo logrado durante la década anterior, se produjo un importante cambio en la actividad que desempeñaban: 70% trabajaba en el sector de los transportes tanto marítimos como terrestres, de ahí que afectara de manera determinante la exportación agropecuaria, actividad clave de la economía argentina.[35] A partir de 1918 se incrementó otra vez el empleo del elemento militar como instrumento de orden público.

La fundamental función del ejército se fue revelando en la resolución de otra problemática relativa a la consolidación del nuevo régimen radical: la relación entre el Poder Ejecutivo y las provincias. La situación poselectoral de los gobiernos provinciales puso en evidencia la debilidad relativa de la colocación política de los radicales, los cuales, dueños del Ejecutivo, perdieron en once de las catorce provincias. Yrigoyen se dio cuenta desde el comienzo de la importancia de este factor, debido al papel fundamental que desempeñaban los gobernadores en los ámbitos regional y local en el nombramiento de los diputados nacionales y de los miembros de las legislaturas provinciales. En una nota oficial del gobierno nacional, a principios de 1917, el presidente se propuso crear las premisas para legitimar eventuales intervenciones federales en las administraciones provinciales:

> *Las autonomías provinciales, son de los pueblos y para los pueblos, y no para los gobiernos.* Éstos pueden ser o no ser representantes legítimos de ese derecho, y por consiguiente, su invocación tiene que ser sometida al análisis de la verdad institucional, porque bien podría resultar esa autonomía un mero instrumento para afianzar aún más ciertas situaciones arraigadas en la opresión o en el fraude, malogrando de este modo las legítimas aspiraciones del pueblo y el ejercicio normal de sus atribuciones electorales.[36]

Emergía claramente la voluntad del gobierno radical de consolidar su poder utilizando, al igual que durante los anteriores regímenes notabiliares, la importante prerrogativa de la intervención federal, la cual era autorizada

[35] Véase ROCK, 1975, p. 126.
[36] Citado en DEL MAZO, 1957, vol. I, p. 165; cursivas en el texto.

por la Constitución sin necesidad de aprobación del Congreso.[37] Esta facultad resultaba aun más importante si se toma en cuenta la falta de control de los radicales en las dos cámaras, ambas con mayoría notabiliar.

En el mes de abril del mismo año el presidente decretó la primera intervención en la provincia de Buenos Aires. Durante los dos años iniciales de la presidencia de Yrigoyen el gobierno central intervino siete veces en las provincias. En el periodo 1916-1922 —es decir, en el curso de la primera administración radical— fueron realizadas veinte intervenciones federales, de las cuales sólo cinco tuvieron la aprobación del Congreso; las demás, fueron decididas por decreto presidencial en oposición a las cámaras.[38] La importancia real de este dato emerge con mayor claridad si se considera que la República Argentina estaba formada en este periodo por un total de catorce provincias. También la distribución cualitativa de la acción del gobierno resulta particularmente sugerente: las provincias que sufrieron la mayoría de las intervenciones mostraban una fuerte influencia de los liberales más conservadores; mientras Santa Fe, que había decretado el triunfo de los candidatos radicales en 1916, no sufrió ninguna clase de intromisión federal.

Yrigoyen había evaluado correctamente la importancia del control directo sobre las realidades locales para la consolidación de su propio poder nacional; pero, al mismo tiempo no logró articular ninguna forma de presión política alternativa a la acción coercitiva de las autoridades federales en las provincias. La inclusión de todas las provincias en el programa de intervención y el contraste casi permanente con el Poder Legislativo que sancionaba la oportunidad de las mismas representa un indicador del fuerte grado de arbitrariedad en la toma de decisiones de la presidencia, sobre todo si se considera la composición absolutamente no monolítica en el bloque notabiliar del Congreso. Esta actitud evidenciaba el regreso de Yrigoyen a la misma arbitrariedad en tal práctica que había caracterizado al régimen notabiliar. Esta marcha hacia atrás parece aún más delicada si se considera que el abandono de dicha arbitrariedad representaba uno de los argumentos principales para conferir credibilidad al nuevo sistema y reconsolidar la legitimidad del Estado liberal. Yrigoyen pareció darse cuenta de los riesgos de esta política para la legitimidad de su propio liderazgo, cuando proclamó el principio de la *reparación nacional*, que "debe imponerse en los estados federales, desde que el ejercicio de la soberanía es indivisible dentro

[37] *Constitución de la Nación Argentina, concordada con las reformas hechas por la convención nacional en Santa Fe*, 23 de septiembre de 1860, parte primera, capítulo único, artículo 6.
[38] Véase Orona, 1965, p. 68.

de la unidad nacional, y desde que todos los ciudadanos de la República tienen los mismos derechos y prerrogativas".[39]

Es imposible elaborar una evaluación definitiva de la actitud de Yrigoyen en las provincias en ausencia de estudios sobre la conducta electoral local durante este periodo. De cualquier manera, para las finalidades de el presente análisis es más importante observar cómo la política de Yrigoyen fue recibida por los diversos sectores de la sociedad y, en particular, por los militares y los medios más conservadores.

LA *SEMANA TRÁGICA* Y LOS PRIMEROS AÑOS DE LA DÉCADA DE LOS VEINTE: LA CRISIS DEL ESTADO LIBERAL PROGRESISTA Y EL FORTALECIMIENTO DEL PODER POLÍTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS

El año de 1919 fue clave en el proceso de rearticulación del consenso social en Argentina. Los límites impuestos a la participación política por un régimen excluyente, por lo menos de manera parcial, junto al descontento ocasionado por las escasas oportunidades de ascenso económico y social para amplios sectores de la población, determinaron la explosión de la protesta popular en contra de las autoridades establecidas.

La cooptación en la esfera política de nuevos sectores sociales, realizada con la ley de reforma electoral aprobada en 1912, había sido parcial y estuvo basada en criterios selectivos. Vale la pena recordar algunas cifras: el requerimiento de la ciudadanía argentina o la naturalización para los votantes limitó la extensión del sufragio a 45% del electorado adulto —y sólo varonil—; además, los inmigrantes representaban cerca de 50% de la clase media emergente y 60% de los trabajadores de las ciudades. Si se considera el alto porcentaje de inmigrados no naturalizados en el interior de estas categorías, el aumento de la participación no incluyó a casi toda la clase trabajadora —sobre todo urbana—, y el sector de habitantes realmente representados se reducía a menos de 30%. Si juntamos estos datos a la escasa representatividad de la UCR respecto a ciertas categorías de electores, tenemos un cuadro suficientemente completo y realista de la situación sociopolítica argentina al final de la segunda década del siglo XX. Entonces, la protesta de la *semana trágica* estalló como resultado de una crisis de participación y de la insatisfacción de amplios sectores de la población en relación con la política general de las autoridades gubernamentales.

[39] Citado en DEL MAZO, 1957, vol. I, p. 166. El mismo Del Mazo subraya la insistencia "obsesiva" de Yrigoyen en marcar la inevitabilidad de las intervenciones federales para conseguir la autonomía real en las administraciones provinciales.

La ley Sáenz Peña no produjo la democratización del Estado liberal sino, más bien, amplió su dimensión notabiliar: en consecuencia, mitigó el problema de la exclusión política sin resolverla. Si juntamos esta particularidad con los datos relativos a la protesta popular —que indican cómo ésta tuvo su cumbre, por lo menos en términos cuantitativos, en las huelgas de 1907—, con las dificultades encontradas por la administración radical para ejercer con eficacia la función de arbitraje del Estado, y con la necesidad todavía frecuente de éste de recurrir a la represión violenta, es evidente que la semana trágica no representó un fenómeno aislado, sino el zenit de un proceso de crecimiento del malestar de algunos sectores sociales en las ciudades. Estos sectores no siempre eran configurables claramente y pertenecían tanto a las clases medias como al proletariado urbano. Tal proceso se retrasó por la elección de Yrigoyen a la presidencia de la República después de 1916, como consecuencia de las expectativas que la misma elección creó en amplias esferas de la sociedad argentina, y se reactivó cuando la acción de arbitraje de la nueva administración empezó a indicar sus límites objetivos.

La de 1919 tampoco representó en absoluto una etapa final. Durante aquel año se contaron 397 huelgas con un total de casi 309 000 huelguistas; pero el récord de días de trabajo perdidos se registró en 1920, con un total de 3 693 000,[40] cifra nunca más alcanzada durante los siguientes veinte años. Además, entre 1920 y 1921 estalló la segunda gran crisis del primer gobierno radical, a menudo descuidada por los analistas del periodo, en la extensa región de Patagonia. Los trastornos de Patagonia, desde el punto de vista de la oligarquía rural, representaron un acontecimiento aún más grave que la semana trágica. En efecto, estos sucesos ocurrieron en la provincia de Santa Cruz, una de las fortalezas del latifundio, caracterizada por mantener la típica estructura agraria tradicional, y fue necesaria la intervención masiva del ejército para solucionarlos.[41]

Las huelgas patagónicas aceleraron la pérdida de credibilidad del papel de intermediario del Estado, que fue incapaz de resolver de manera pacífica las controversias, sobre todo las de importancia e intensidad mayores. La

[40] MUNCK, 1987, pp. 83-84. Véase también ROUQUIÉ, 1978, p. 125.

[41] Munck afirma que las huelgas patagónicas representaron la correspondencia rural de los desórdenes urbanos de 1919, y que tales acontecimientos asumieron una connotación especial debido a las características sociales de la región: en una situación de fuerte concentración de la tierra —20 millones de hectáreas gozados sólo por 600 terratenientes— se encontraba una población formada por 43% de inmigrantes, los que a su vez constituían 70% de la clase trabajadora —de la cual casi 40% eran peones agrícolas. MUNCK, 1987, p. 86. En valores absolutos la población obviamente era muy inferior respecto a Buenos Aires. Munck indica la presencia de 4 432 peones rurales, 3 297 jornaleros, 1 178 trabajadores manuales, 1 050 trabajadores autónomos, 706 empleados comerciales y 671 trabajadores rurales. Sin embargo la violencia y los enfrentamientos con las fuerzas públicas llegaron a rangos elevadísimos.

extensión de la protesta en el interior de la sociedad rural contribuyó a incrementar en las clases dominantes y algunos sectores del cuerpo de oficiales la sensación, ya presente desde los acontecimientos de 1919, de la presencia de una amenaza de tipo subversivo. Además, esta sensación era más intensa por el precedente de la *semana trágica*.[42] Las características de las vicisitudes patagónicas reafirmaron la centralidad de las fuerzas armadas como factor de orden, y aumentaron al mismo tiempo el malestar por los riesgos mayores que las mismas tenían que soportar[43] a consecuencia de los cambios que se habían producido en la situación social. Tales riesgos no estaban compensados —en la opinión de los oficiales— por un reconocimiento adecuado del Poder Ejecutivo.

Los sucesos ocurridos entre 1919 y 1921 determinaron la puesta en marcha de un nuevo proceso de desarticulación del frente oligárquico, que se había recompuesto después de la aprobación de la reforma electoral y la consiguiente cooptación política de los radicales. La progresiva quiebra del frente elitista intensificó la desagregación general de la sociedad argentina y aceleró el proceso de consolidación de las fuezas armadas en la esfera política, a pesar del intento de Yrigoyen de subordinar completamente la institución militar a su papel constitucional.[44]

Estos efectos representaron en realidad las dos caras de la misma moneda, con una consecuencia mucho más sustancial y de alcance más amplio: el arranque de un proceso de deslegitimación del sistema político liberal. Tal proceso era consecuencia directa de la crisis de la opción progresista del liberalismo —opción propuesta y articulada por los radicales—, que había sido considerada por amplios sectores de la sociedad, tanto de las clases populares como de las élites, como la única posible desde el punto de vista funcional para devolver al Estado liberal su eficacia.

La constitución de la Liga Patriótica Argentina, en 1919, después de la semana trágica, fue el síntoma más evidente de la intención de las clases dominantes de tomar distancia de la opción liberal. Con ese propósito reunieron a los representantes de las grandes casas exportadoras, de los frigoríficos, de los ferrocarriles, y los miembros de la más tradicional socie-

[42] Para una descripción del clima de los primeros días de la *semana trágica* como lo percibiera un liberal modernista contemporáneo véase Ibarguren, 1955, pp. 457-461. El autor, comentando el primer día de los desórdenes, afirmó entre otras cosas: "El espectáculo que vi en el trayecto, que hice a pie hasta la estación, me produjo una impresión torva de revuelta social y de terror colectivo".

[43] Las fuerzas armadas pagaron las acciones represivas en Patagonia con el asesinato del coronel Varela por un anarquista alemán.

[44] Carlos Ibarguren afirmó en aquella ocasión que "la policía fue impotente para contener los desórdenes. Se hizo necesario el auxilio de la fuerza militar para reprimirlos [...] La conmoción duró desde la tarde del 9 de enero hasta el día 12, en que fue dominada enérgicamente por tropas del Ejército al mando del general Dellepiane", Ibarguren, 1955, p. 458.

dad rural, planteando objetivos que rebasaban ampliamente las cuestiones económicas y sociales, y llegando hasta a poner en tela de juicio —aunque de manera todavía indirecta y cauta— la validez del modelo estatal vigente. Un aspecto importante de la Liga era la presencia en su interior de una corriente nacionalista, que sostenía las ventajas de la mayor funcionalidad de un Estado fuerte en contraposición a la "democracia parlamentaria".[45] Este factor constituyó una circunstancia inédita en la historia de la Argentina moderna y puso en evidencia las serias dificultades de un liberalismo todavía selectivo en la reorganización funcional de una sociedad dinámica y en constante proceso de cambio. Otro elemento de absoluta novedad fue la amplitud del espectro social representado en el interior de la Liga. Además de los sectores económicamente dominantes antes citados, la misma reunió a una parte significativa de los miembros del mismo partido radical y a portavoces importantes de la Iglesia y de las fuerzas armadas.

Los espacios que la crisis social del periodo 1919-1921 abrió para la oposición al Estado liberal resultan aun más importantes si se considera que dichos acontecimientos habían producido un cambio en las relaciones entre la institución militar y el gobierno. El fracaso del gobierno radical en su intento de recomponer un consenso amplio en la sociedad argentina había mostrado de nuevo la importancia del ejército como actor fundamental en la defensa de los poderes públicos.[46] Además, otro factor tuvo una importancia aun mayor y constituyó una novedad sustancial en la actitud de las fuerzas armadas argentinas respecto al poder político: el ejército intervino por propia iniciativa, y su acción fue ratificada por el gobierno sólo posteriormente.[47] Este acontecimiento es indicativo de dos factores importantes: *a)* la convicción, interiorizada por sectores cada vez más amplios del cuerpo de oficiales, de la legitimidad de la intervención arbitraria de las fuerzas armadas, por lo menos en situaciones de emergencia, y *b)* el Estado argentino, en su forma liberal, se encontraba en una posición particularmente delicada respecto a un factor importante para garantizar su sobrevivencia: el monopolio sobre los medios de coerción violenta. Además, el siguiente aval del Poder Ejecutivo acerca de la intervención militar en la represión de 1919 constituyó un precedente fundamental para justificar sucesivas y análogas intromisiones del sector militar en las décadas siguientes.

[45] MUNCK, 1987, p. 87.

[46] Munk afirma que los sucesos de 1919 mostraron el papel de las fuerzas armadas bajo una luz nueva y que, "aunque la huelga terminó después de las negociaciones entre el gobierno y la organización sindical FORA IX, de hecho la intervención del ejército restableció el orden y permitió la puesta en marcha de las negociaciones mismas": MUNK, 1987, p. 86.

[47] En el momento de su renuncia, poco antes del golpe de Estado de 1930, el general Luis Dellepiane recordó de manera explícita en una carta al presidente Yrigoyen que "en la llamada semana trágica [...] espontáneamente y por mi propia decisión contribuí a salvar el primer gobierno de V.E.". Citado en IBARGUREN, 1955, p. 507.

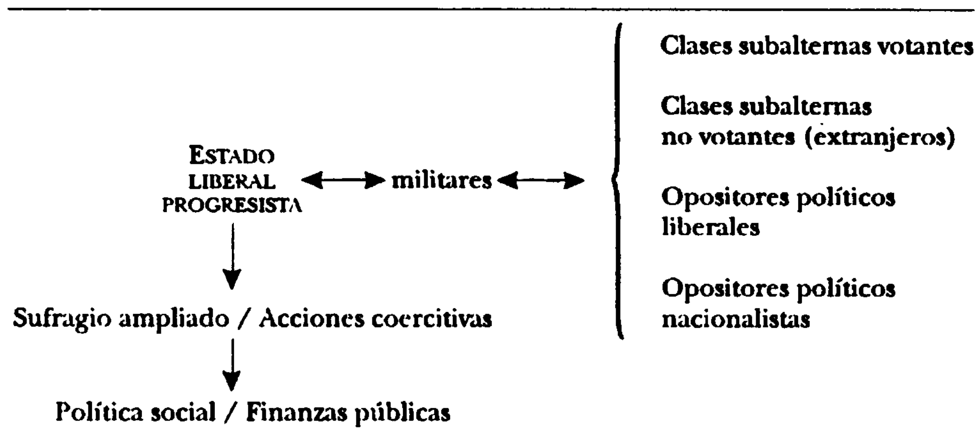
A partir de 1919, sólo tres años después de la puesta en marcha del proyecto radical de reconstrucción del consenso, los factores de coacción se volvieron otra vez un instrumento imprescindible para la conservación del orden interno. En consecuencia, los militares se propusieron como la única institución argentina capaz de garantizar dicho orden, frente a los reiterados fracasos de la élite civil liberal. Además, la institución militar había sustituido abiertamente a las autoridades constitucionales del Estado, y había tomado la iniciativa de manera arbitraria para una intervención coercitiva.

En síntesis: a partir de la semana trágica la centralidad del Estado como factor de estabilidad interna, capaz de reorganizar un consenso amplio y de garantizar la defensa de los intereses de las distintas categorías sociales —en el ámbito y en los límites de una sociedad compleja— que Yrigoyen pareció poder afirmar durante la primera fase de su presidencia, se encontraba de nuevo en crisis. El esquema 3 muestra el cambio ocurrido en la posición de las fuerzas armadas respecto al Estado en el contexto sociopolítico argentino, y subraya el fortalecimiento de la institución militar como actor político.

La sensación de que era necesaria la presencia de los militares en las cuestiones de orden, y de su predisposición para desempeñar papeles relevantes en el marco de la política interna, se difundía rápidamente también en el interior del cuerpo de oficiales. Esta sensación tomaba más fuerza porque eran evidentes la insuficiencia al respecto de los instrumentos civiles y la especificidad lograda por la institución militar al comienzo de los años veinte. La homogeneidad institucional —consecuencia del proceso de

Esquema 3

1919-1922



profesionalización de la organización militar puesto en marcha al comienzo del siglo XX— fortaleció la convicción de los militares de constituirse como actor colectivo imprescindible que, una Constitución anticuada colocaba en una posición inadecuada para el ejercicio constructivo de sus potencialidades.[48]

Según una tendencia política crecientemente compartida por las fuerzas armadas, también el Estado liberal aparecía como un sistema obsoleto en relación con la función que otorgaba a los militares en el proyecto de desarrollo nacional. La cohesión y la homogeneidad del cuerpo de oficiales fueron favorecidas por la conciencia de que existía una doble contradicción que los acontecimientos de la *semana trágica* habían puesto en evidencia de manera aun más dramática que en el pasado: *a)* la élite liberal no había logrado preservar el orden político que ella misma había creado sin violar —a menudo abiertamente— las reglas que formaban el fundamento del mismo orden, es decir, los dictámenes de la Constitución de 1853, y *b)* las desviaciones de estas reglas —*no su negación*— habían requerido la utilización constante del ejército que, con base en el principio de la subordinación *constitucional* de las fuerzas armadas al poder político civil, tuvo que apoyar con el uso de la fuerza medidas que violaban la Constitución misma. Los militares acabaron por encontrar en esta contradicción el referente para justificar sus propias iniciativas inconstitucionales, pero manifestadas como legítimas en virtud de la violación de la legalidad que a ellos se solicitaba. Tal incongruencia empezó a ser considerada por un número creciente de oficiales del ejército como la demostración definitiva de la improcedencia del liberalismo como instrumento de organización nacional, y por la posición anacrónica en la cual colocaba al elemento militar. Esta convicción fue alimentada por el alto precio que las fuerzas armadas tuvieron que pagar para la defensa de una administración que actuaba sistemáticamente con el fin de reducir la importancia de su función.

La desarticulación del consenso social se estaba produciendo de manera directamente proporcional a las demostraciones de simpatía de la élite civil hacia las autoridades militares como factor de orden, mientras se reducía, a la misma velocidad, la eficacia de la obra de arbitraje del Estado en las controversias sociales. La imagen de una contraposición entre lo civil (desorden) y lo militar (orden) se estaba difundiendo rápidamente en los medios civiles. La rigidez de la jerarquía militar y su capacidad de coordinar de manera efectiva los medios coactivos, parecían ser los factores más funcionales para garantizar la sobrevivencia del orden social tradicional, allí donde las medidas dirigidas a la reconstrucción pacífica del consenso esta-

[48] Véase Potash, 1969, p. 3.

ban fracasando. La carta dirigida por la cámara sindical de Rosario al general Baldrich, en relación con los sucesos de los ferrocarriles de Córdoba acaecidos en 1920, representa una reiteración significativa de la actitud hacia los militares y constituye, al mismo tiempo, una buena síntesis de la interpretación de la situación argentina por parte de sectores cada día más amplios de la sociedad:

> Tengo el agrado de llevar a su conocimiento, en nombre de esta Bolsa de Comercio, la justa satisfacción producida en ella como asimismo en todos los elementos de actividad y de labor honrada de esta ciudad, por la eficiente cooperación prestada por Ud. y las fuerzas armadas de su comando, en todos y cada uno de los momentos en que esta ciudad estuvo *bajo la amenaza de propósitos subversivos* de órdenes distintos, durante los días de la huelga portuaria recientemente finalizada.[49]

Paradójicamente una de las medidas, requerida por el mismo gobierno radical, contribuyó a consolidar la convicción de la legitimidad del papel interno del ejército y de su arbitrariedad. Poco antes del vencimiento de su primer mandato, en 1921, Yrigoyen dirigió a las cámaras un proyecto de ley para rehabilitar a los oficiales que habían participado en las rebeliones radicales de 1890, 1893 y 1905.[50] La propuesta constituyó un precedente de gran importancia para justificar la conducta anticonstitucional de los militares, en cuanto se definían "servicios a la patria los prestados por los jefes, oficiales, asimilados e individuos de tropa del ejército y la armada en los movimientos revolucionarios" en los años citados.[51] ¿Qué objetivo real persiguió Yrigoyen al promover esta iniciativa?

Los pocos estudios sobre el tema incluyen dicha propuesta en el ámbito de una política más general, dirigida a fortalecer el poder personal del presidente mediante los favoritismos otorgados en los ambientes administrativos tanto civiles como militares. Se subraya, además, la hostilidad general de las fuerzas armadas respecto a la nueva ley, y la fricción consiguiente

[49] "Carta de la Cámara Sindical de la Bolsa de Rosario", 14 de abril de 1920, *Legajo personal original del Grl. de Br. Baldrich Alonso*, Buenos Aires, Archivo General del Ejército, 1298, doc. k1/12, cursivas mías. Véase también la nota enviada por un representante de la empresa ferrocarrilera de Córdoba al general S. Toranzo, "Orden del día de la división n. 482", Tucumán, 22 de enero de 1919 (transcripción de la nota del representante de la empresa del F.C.C.C., del 21 de enero de 1919), *Legajo original del General de división D. Severo Toranzo*, Buenos Aires, Archivo General del Ejército, 12989, doc. 120. Una nota análoga llegó dos días después enviada por el superintendente interventor de los Ferrocarriles del Estado, "Orden del día de la división n. 483", 27 de enero de 1919, *ibid.*

[50] Sobre el tema véase también POTASH, 1969, pp. 9-11.

[51] República Argentina, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, 14 de diciembre de 1922, p. 24, art. 1º. El artículo 2º impuso su reincorporación como retirados, con el grado inmediatamente superior al que tenían en el momento de su expulsión y con el sueldo vigente en la actualidad, correspondiente al nuevo nivel de carrera.

entre los oficiales del ejército y el presidente, en un contexto de relaciones ya de por sí difíciles como consecuencia de la propensión del gobierno radical a reducir la incidencia política y el papel social de los oficiales.[52] Sin embargo las dos consideraciones parecen contradictorias. Además de empeorar sus relaciones con la mayoría del cuerpo de oficiales, la medida legislativa resultaba muy cuestionable desde la perspectiva de la aplicación de las normas constitucionales que el mismo Yrigoyen insitía en querer defender.

Hace falta, en nuestra opinión, analizar la ley de reincorporación en el contexto más amplio de las disposiciones dictadas por la presidencia con el fin de afectar el proceder de las cuestiones de carácter militar. Esta tendencia incluyó preferencias en las promociones de los oficiales en servicio activo, y se intensificó durante los años veinte de manera directamente proporcional a la pérdida de credibilidad del gobierno radical. Potash subraya que Yrigoyen, mediante la emisión de decretos, alteró la lista de las promociones en favor de los militares que demostraban una actitud conciliadora respecto a la política del ejecutivo. Esta operación se realizaba con la colaboración de un ministro civil de guerra, que como tal, representó una ruptura con la tradición hasta entonces respetada de otorgar el cargo a un oficial de alto rango.[53]

En el marco del progresivo debilitamiento del gobierno radical, tanto absoluto como relativo en relación con la institución armada, las interferencias de Yrigoyen en la órbita militar habrían podido producir un doble resultado: *a)* crear contrastes y divisiones entre los oficiales y reducir, en consecuencia, su unidad de cuerpo, y *b)* consolidar el control del ejecutivo sobre las fuerzas armadas y aventajar el ascenso hacia grados más elevados de un grupo selecto de oficiales "fieles".[54]

En síntesis: al comienzo de los años veinte el Poder Ejecutivo radical se dio cuenta de que no podría prescindir del uso reiterado de medios de coacción violenta para consolidar su propio poder, por lo menos en la fase inicial, de duración imprevisible. Entonces, el Estado liberal progresista necesitaba, para poder sobrevivir, fortalecer su control sobre la institución militar. En efecto, el uso reiterado de la fuerza se demostró ineludiblemente tanto en contra de los sectores populares más marginales, cuyas pretensio-

[52] Tanto Potash como Rouquié sostienen esta tesis.

[53] POTASH, 1969, pp. 10 y 35.

[54] Muy pronto los militares se dieron cuenta de las consecuencias disgregativas sobre la cohesión de su cuerpo que las iniciativas presidenciales podían provocar. Entonces reaccionaron promoviendo contramedidas para reconsolidar la unidad institucional. Véase, por ejemplo, *La Nación*, 8 de julio de 1922, donde se informa de la primera comida organizada por iniciativa del Círculo Militar con la presencia de los jefes y militares procedentes de todo el país, con el propósito declarado de estrechar "vínculos de camaradería".

nes volvían ineficaz la acción de arbitraje del gobierno, como en contra de las clases dominantes más conservadoras, que habían demostrado ser capaces de dominar el elemento clave para el control de la sucesión política —los gobiernos provinciales— a pesar de los cambios introducidos con la reforma electoral. Para enfrentar este conjunto de problemas, Yrigoyen intentó restablecer el control político subjetivo sobre el cuerpo de oficiales reduciendo, mediante intervenciones directas en su organización interna, la autonomía que la ley le garantizaba jurídicamente, con el fin de convertir a las fuerzas armadas en un instrumento lo más consecuente posible con la política radical, y —quizás sobre todo— privarlo de la cohesión interna suficiente para transformarlo en un grupo de presión virtualmente peligroso.

Sin embargo, Yrigoyen sobreestimó las potencialidades de corto plazo de las medidas coactivas, al mismo tiempo que subestimó, por un error de cálculo o simplemente por falta de opciones reales, la capacidad de reacción de los oficiales no radicales y su posibilidad de afectar las decisiones del Poder Ejecutivo. Estas potencialidades tenían que manifestarse de manera evidente en el curso de la presidencia de Marcelo T. de Alvear, a quien el mismo Yrigoyen impuso como su sucesor en un intento de otorgar continuidad a su proyecto político.

El liberalismo moderado de Marcelo T. de Alvear y el segundo experimento yrigoyenista. El surgimiento del nacionalismo y el fin de la opción radical

La historiografía clásica y los testigos contemporáneos vieron en la candidatura radical de Marcelo T. de Alvear el intento de Yrigoyen de producir un presidente de bajo perfil, cuya personalidad política no lo opacara, y simplemente desarrollara la función de puente para su segunda presidencia, y le permitiera superar el obstáculo constitucional de la no reelección inmediata.[55] Si parece innegable el papel de subordinación que Yrigoyen quería otorgar a la segunda presidencia radical,[56] creemos al mismo tiempo que su

[55] Véase al respecto los estudios ya citados de ROUQUIÉ, 1978, ROCK, 1975; y los testimonios de IBARGUREN, 1955.

[56] Alvear mismo, en un informe que envió a la prensa desde París en ocasión del golpe de Estado militar del mes de septiembre de 1930, declaró que Yrigoyen "no quiso dejarme gobernar y conspiró en contra de mí desde el día después de la asunción de mi mandato", en "Los irigoyenistas son la hiedra parasitaria. Hay que reorganizar el radicalismo llevando a los puestos ostensibles a hombres de selección", *Crítica*, 9 de septiembre de 1930, copia dactilografiada, Fondo Documental del Presidente Agustín P. Justo, Buenos Aires, Archivo General de la Nación, caja 49, doc. 1.V.; también "Rosas-Irigoyen. Coincidencias entre dos situaciones", *El Diario*, 27 de octubre de 1922.

proyecto fue dirigido a la consecución de un conjunto más articulado de objetivos. Desde luego, el presidente radical tuvo que darse cuenta del paulatino debilitamiento de la posición de la UCR que se produjo entre 1919 y 1922. Tal debilitamiento se dio no tanto respecto a las categorías populares con derecho a votar, que en varias ocasiones habían disfrutado de los favores y del sustento acordados durante la primera administración radical, sino más bien en relación con el acuerdo inicial establecido con la oligarquía notabiliar y con los sectores urbanos todavía excluidos de la participación política. El acuerdo inicial se había quebrantado después de las repetidas intervenciones federales en las provincias, mientras que los sectores urbanos se habían desilusionado por las livianas medidas de carácter social aplicadas por el presidente, que no constituyeron un sustituto capaz de compensar con eficacia la falta de canales institucionales de representación.

Entre estos dos problemas, la recomposición del acuerdo con la élite tradicional representaba el objetivo más urgente. Es probable que las mayores preocupaciones del presidente saliente se dirigiesen sobre todo hacia la tendencia de las clases dominantes a reorganizarse en el interior de asociaciones de tipo extrainstitucional, como la Liga Patriótica. Como hemos visto, la Liga reunía gran parte del descontento más conservador y gozaba del sustento de amplios sectores del ejército, que empezaban a ser portavoces de la nueva idelogía nacionalista, y que en caso necesario habrían podido privar al Estado del monopolio de los medios de coerción.

El significado real de la integración de la Liga aparece con mayor claridad si resumimos brevemente las condiciones fundamentales del sustento de las clases dominantes al proyecto político de la UCR: *a)* la capacidad de integrar a las masas urbanas en el orden social existente, garantizando la conservación del orden público; *b)* la contención del proceso de modernización política en el ámbito de un sistema de tipo notabiliar, y *c)* la disponibilidad a compartir la gestión del poder con la élite liberal tradicional. De estas tres condiciones sólo la segunda se había realizado al final de la primera presidencia de Yrigoyen, y además al precio de una inestabilidad en absoluto insatisfactoria y sin que resultara claro si tal contención representaba un fin para el gobierno radical o una elección dictada por necesidades coyunturales. Por lo tanto, la Liga surgió en 1919 no en contra del proyecto yrigoyenista, sino como consecuencia de su fracaso. Su constitución representó una suerte de moción de desconfianza en relación con el proyecto radical y, si consideramos lo mismo, como la opción liberal más adelantada aceptable por las clases dominantes en relación con las potencialidades del liberalismo como sistema.

A pesar de las expectativas creadas después de la composición del primer gabinete, el Ejecutivo radical había desatendido ampliamente la tercera condición, recurriendo a la aplicación reiterada y partidaria de la

intervención federal.[57] Esta operación implicaba dos consecuencias importantes: en primer lugar, la oposición generalizada de las clases dominantes, que mantenían el control de la economía y las finanzas nacionales, y de la cual la Liga Patriótica representó la primera expresión organizada; en segundo lugar, el uso continuo de la intervención armada, para lo que era necesario contar con la voluntad de los militares de respetar su papel constitucional y prescindir de evaluaciones subjetivas respecto a la oportunidad de realizar las intervenciones. La presencia de los militares en el interior de la Liga indicaba la escasa propensión del cuerpo de oficiales en este sentido.

La recomposición de una alianza "civil" en defensa del orden liberal, con base en un consenso general acerca de los objetivos principales y en un compromiso estratégico que devolviera su eficacia al papel de arbitraje del Estado, habría privado en gran parte a esta forma de asociacionismo de su razón de ser, y a los militares del espacio necesario para su fortalecimiento político. ¿Cuál fue el nexo entre este complejo conjunto de problemas y la elección de Alvear por Yrigoyen para sucederlo en la presidencia?

El nuevo presidente pertenecía al "auténtico patriciado argentino".[58] Además, la influencia que Alvear ejercía en los círculos militares representaba un elemento fundamental para intentar una colocación más permanente de los oficiales en su función constitucional. Él habría podido constituir el *trait d'union* ideal entre continuidad y cambio, necesario para contener la amenaza todavía limitada del asociacionismo conservador y la difusión en el interior del mismo de la tendencia antiliberal. Su nombramiento habría podido permitir un cambio de tendencia, en favor de una política más tradicional y menos "social", capaz de perseguir un doble objetivo: en primer lugar, recuperar aquellos sectores de las clases dominantes que se estaban organizando en sentido antiliberal y reconstruir el consenso oligárquico alrededor de la opción radical; en segundo lugar, revalorar, *por contraste*, la imagen "popular" de Yrigoyen, para dirigir hacia él las preferencias del electorado en ocasión de la sucesiva renovación de los cargos del Ejecutivo. El éxito de este proyecto habría reforzado a la sociedad civil en desventaja respecto a las ambiciones políticas del sector militar. La estrategia yrigoyenista parecerá aun más justificada si se considera, como hace notar Rock, que después de la constitución de la Liga Patriótica "la fuerza efectiva y fundamental estaba en las manos de los enemigos del régimen".[59]

[57] Véase IBARGUREN, 1955, p. 461.

[58] IBARGUREN, 1955, p. 466. El autor ofrece un retrato interesante del personaje, pone en evidencia sus características notabiliares y su educación tradicional, y afirma que "es difícil explicar satisfactoriamente la persistente adhesión de Alvear al radicalismo".

[59] ROCK, 1972, p. 191.

Sin embargo, la inversión de rumbo impuesta por Alvear durante los seis años de su administración siguió más allá de las expectativas y de los límites que su predecesor auspiciaba. En la asignación de los ministerios, Alvear eligió colaboradores pertenecientes a familias consulares, vinculadas a los intereses de los grandes terratenientes y militantes en la corriente radical de oposición a Yrigoyen. El rumbo impuesto por el nuevo presidente a la política argentina acabó fortaleciendo a los opositores radicales al grupo yrigoyenista, que se constituyeron en una corriente de oposición consistente, llamada "antipersonalista". Como hemos visto, sus miembros confluyeron en parte en la Liga Patriótica, con el objetivo de modificar la base del programa de la UCR.

Además el nuevo presidente, lejos de ejercer su influencia sobre los miembros del cuerpo de oficiales para consolidar los poderes constitucionales del Estado sobre las fuerzas armadas, volvió a reconocerles un papel político central.[60] En primer lugar, otorgó los ministerios de Guerra y Marina a dos oficiales en servicio activo, operando una inversión de tendencia respecto a la actitud civilista de la administracion anterior. En segundo lugar, suspendió las interferencias políticas del Poder Ejecutivo en los avances de carrera de los miembros del cuerpo de oficiales, y reafirmó el principio de la autonomía institucional de los militares en relación con el poder político, ratificada en 1901 por la ley Ricchieri. En tercer lugar, se mostró mucho más sensible a las solicitudes de aumento del gasto militar, también mediante procedimientos de constitucionalidad dudosa.[61] Al mismo tiempo, el Ministerio del Interior redujo el número de oficiales a disposición del gobierno para las intervenciones federales en las provincias;

[60] De manera simbólica, y en contraste abierto con la actitud asumida por su predecesor, Alvear reservó la primera visita protocolar de su mandato para el Círculo Militar, en ocasión de la comida anual. Sobre la reacción favorable del cuerpo de oficiales respecto a este episodio véase Círculo Militar, 1923, p. 19. Véase también ROUQUIÉ, 1978, p. 125.

[61] El general Agustín Justo, nombrado ministro de Guerra, a consecuencia de las presiones del Poder Ejecutivo logró conseguir en 1923 la aprobación del Congreso para un financiamiento en favor de las fuerzas armadas de 100 millones de pesos oro, que permitía evitar eventuales efectos inflacionarios. La motivación de esta enorme concesión fue debatida en una sesión secreta y nunca fue publicada; tampoco el texto de la ley correspondiente fue reproducido en el *Diario de Debates*. En el volumen del *Diario de Sesiones*, la ley aparece en el núm. 11 266 con la dicción "secreta". Potash también hace referencia a la misma ley en POTASH, 1969, p. 16. Un volante firmado por la Junta Cívico-Militar "San Lorenzo", sin fecha, que circuló al comienzo de los años treinta, después de la candidatura a la presidencia de la República del general Justo, retomaba el acontecimiento en los términos siguientes: "La cuestión 'Adquisición de Armamentos', empezada durante el ministerio del General Justo, constituye un negocio vergonzoso y hasta la fecha ha sido adquirido por el ejército sólo material inservible, desechos que sobraban de la última guerra europea, y han sido invertidos millones de pesos sin alguna conveniencia ni motivación", *Fondo Documental del Presidente Agustín P. Justo*, caja 26, doc. 42.

es decir, para funciones que subordinaban la institución militar a las exigencias de fortalecimineto del poder político civil.[62]

Este último factor es particularmente indicativo. En efecto, el hecho subraya la inversión de la relación entre el poder político y la necesidad de recurrir a medidas coercitivas por parte del Estado. El acuerdo relativo entre el Poder Ejecutivo y las administraciones provinciales, consecuencia de una mayor uniformidad de objetivos de la corriente radical en el gobierno con los sectores más conservadores del liberalismo, permitió reducir la presencia federal en las realidades locales, pero no se tradujo en éxito el intento emprendido por Yrigoyen de subordinar la institución militar a la autoridad civil. La circunstancia se vuelve aun más significativa si consideramos que, gracias a la coyuntura económica positiva de esos años, la fase alvearista propició una tregua en lo que se refiere al conflicto social. En la misma se advierte el abandono generalizado por parte de la élite liberal del propósito de buscar una resolución de largo plazo para los problemas relativos al orden público, valiéndose de una intervención más incisiva del Estado en las cuestiones sociales. El gasto militar general mostró un crecimiento casi constante en el periodo 1917-1930,[63] pero los gastos específicos para armamentos registraron un aumento impresionante durante el bienio 1926-1927 —la primera fase de la presidencia de Alvear— (véase la gráfica 2). El Poder Ejecutivo, entre 1922 y 1928, invirtió sus excedentes financieros en el fortalecimiento de la institución militar, en lugar de potenciar los instrumentos redistributivos de consenso.

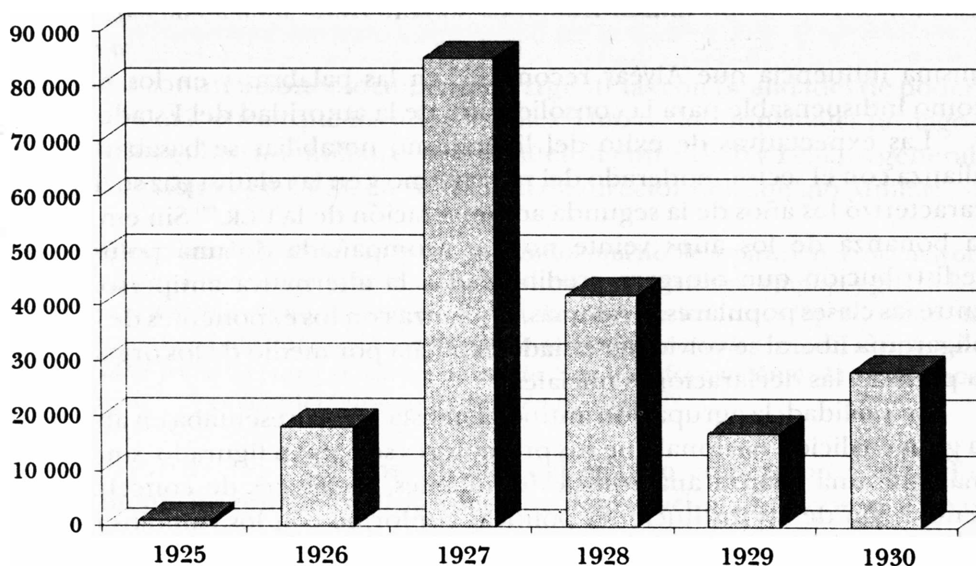
Este cambio de tendencia demuestra la profundización de la fractura interna del mundo liberal entre progresistas y notabiliares. El frente oligárquico estaba quebrando exactamente en lo referente a las expectativas de funcionalidad del Estado liberal que, después de la escasa efectividad de la opción experimentada por Yrigoyen, parecía —a sectores cada vez más amplios de la élite civil y militar— peligrosamente obsoleto e incapaz de recomponer un pacto unitario en relación con las problemáticas reales. El antipersonalismo representó el último intento realizado por los liberales notabiliares de recostituir la unidad social en el marco de un sistema político con base en los principios liberales sancionados en la Constitución de 1853.

[62] "Los militares y la política", *La Prensa*, 27 de octubre de 1922.

[63] En un somero examen de los presupuestos públicos se advierte que el incremento del gasto durante las dos administraciones de Yrigoyen fue consecuencia, sobre todo, del aumento de los trabajos públicos; quizás con la única excepción del periodo de desorden social entre 1918 y 1920. Este aumento probablemente estaba relacionado con el plan general de incremento de los puestos de trabajo proporcionados por el sector público, más que en el marco de un proyecto dirigido al fortalecimiento de las fuerzas armadas en sí mismas. Una profundización del análisis, que no es el propósito de este estudio, podría aclarar más las relaciones entre el poder político y las fuerzas armadas durante los años veinte.

La escisión de la UCR, que los antipersonalistas llevaron a cabo el 23 de agosto de 1924, constituyó un esfuerzo por reunir al electorado popular alrededor de una etiqueta radical, lo que representó en realidad un regreso a la posición del liberalismo notabiliar.[64]

GRÁFICA 2
Gastos en armamento
1925-1930



Fuentes: República Argentina, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones, 1928*, vol. V, p. 465; Contaduría General de la Nación, *Memoria anexo a la memoria del ministro de Hacienda correspondiente al año 1926*, Anexos F, G y K; Contaduría General de la Nación, *ibid.*, vol. III, pp. 178 y 198; y Ministerio de Hacienda, *El ajuste de los resultados financieros de los ejercicios de 1928 a 1936*, Buenos Aires, 1938, tablas 11-13.

Pero ¿cuál era en sustancia la opción propuesta por los antipersonalistas? En el discurso de inauguración de su mandato en el Congreso, Alvear había requerido la "acción conjunta de colaboración recíproca de todos los poderes del Estado",[65] reafirmando así la necesidad de una colaboración

[64] Carlos Ibarguren observa que los antipersonalistas "mantenían su denominación de radicales y [...] procedían con un paralelismo amigable con los conservadores; ambos de una misma tendencia liberal moderada y combatiente contra los personalistas": IBARGUREN, 1955, p. 477.
[65] "El mensaje presidencial", *La Prensa*, 8 de mayo 1923.

más estrecha con el ejército. Esta peculiaridad es importante para comprender por qué los militares tuvieron la oportunidad de aprovechar las divisiones internas del mundo liberal para reforzar su propia posición política y social.

El antipersonalismo funcionó, aunque por poco tiempo, como catalizador de las fuerzas liberales notabiliares, de las que los antipersonalistas mismos eran parte. La constitución de la UCR antipersonalista representó el intento de conferir fuerza electoral a este catalizador. Si el proyecto hubiera tenido éxito, cortando el camino a la segunda presidencia de Yrigoyen, quizás la intervención militar hubiera sido conjurada *sin que esto implicara la disminución de la influencia de las fuerzas armadas sobre el poder político civil*: la misma influencia que Alvear reconocía, en las palabras y en los hechos, como indispensable para la consolidación de la autoridad del Estado.

Las expectativas de éxito del liberalismo notabiliar se basaban en la alianza con el sector moderado del radicalismo y en la relativa paz social que caracterizó los años de la segunda administración de la UCR.[66] Sin embargo, la bonanza de los años veinte no fue acompañada de una política de redistribución que otorgara credibilidad a la alternativa antipersonalista entre las clases populares.[67] Además, la alianza con los exponentes de la vieja oligarquía liberal se volvió demasiado explícita por medio de los órganos de la prensa y las declaraciones oficiales.[68]

En realidad, la agrupación antipersonalista no representaba en absoluto la gran coalición nacional que sus promotores se habían figurado, sino nada más que una alianza anacrónica de notables, incapaces de concebir una renovación de las instituciones políticas conforme con los cambios que se estaban produciendo en la sociedad argentina. La previsión respecto al éxito electoral, expresada durante la convención conservadora de Córdoba, tanto segura como equivocada, demuestra la profundidad de la fractura que se había creado entre las élites tradicionales y los otros componentes de la sociedad.

La Liga Patriótica, a pesar de la presencia consistente de los liberales conservadores y de los miembros del antipersonalismo radical, significativa-

[66] Ibarguren describe de la siguiente manera los años de la presidencia de Alvear: "La crisis de la posguerra, en los años 1919 a 1922, pareció haberse liquidado satisfactoriamente; las buenas cosechas y nuestras materias primas bien vendidas a Europa [...] nos dieron una muy apreciable cantidad de dinero. Los capitales afluyeron a la Argentina [...] El número de inmigrantes aumentó extraordinariamente: de 190 000 llegados en 1924 alcanzó a 800 000 en los dos años 1928-1929, o sea en total, durante el lapso 1924-1929, a cerca de dos millones de hombres. Todo ello produjo un acrecentamiento notable de riqueza y bienestar económico", IBARGUREN, 1955, pp. 480-481.

[67] IBARGUREN, 1955, p. 481.

[68] Como, por ejemplo, en ocasión de la convención conservadora que se reunió en Córdoba el 12 de agosto de 1927. Véase IBARGUREN, 1955, p. 491.

mente no tomó posición en favor de la coalición electoral notabiliar. Esta circunstancia indica con claridad las características militares que asumió la Liga al final de los años veinte, y subraya, al mismo tiempo, la posición adoptada por las fuerzas armadas, no respecto al liberalismo en sí mismo, sino en relación con la élite liberal tradicional. Potash subraya cómo en ese periodo un "buen tercio" del cuerpo de oficiales estuvo compuesto por hijos de inmigrantes y ya reflejaba los cambios ocurridos en el conjunto de la sociedad argentina.[69] Esto significa que los oficiales profesionales comprendían de manera más lúcida que los viejos dirigentes liberales la compleja realidad de la misma y las respuestas que sus actores esperaban de los líderes políticos. Por tal motivo, éstos se encontraban en mejores condiciones para utilizar las contradiciones sociopolíticas argentinas con finalidades de poder de manera más eficaz que los líderes civiles. Uno de los principales protagonistas de los gobiernos militares que existieron entre 1930 y 1932, el general Justo, afirmaba ya en 1920, en su calidad de director del Colegio Militar:

> La estructura de la sociedad está cambiando; una noble aspiración a una mayor igualdad, a una mejor distribución de los bienes materiales, empuja y guía a las masas deseosas de gozar bajo el sol de una parte de los frutos logrados con su trabajo. Pero *esta transformación no es vista de manera favorable por todos, ni es llevada adelante por todas partes de manera adecuada.* Esta transformación de la cual somos testigos [...] es simplemente *una evolución inevitable.*[70]

A partir de 1927 algunos oficiales del ejército empezaron a difundir abiertamente los principios de la nueva ideología nacionalista, que ya al final de la segunda década había obtenido cierto éxito entre los miembros de la Liga Patriótica. La *Revista Militar* reprodujo íntegramente la conferencia dictada en la ciudad de Santa Fe por el nacionalista Domingo Maturo que, enfrentando algunos temas relativos a las exigencias de incrementar el desarrollo económico, hablaba de manera explícita de "*la crisis universal del*

[69] POTASH, 1969, p. 26. No queremos sostener aquí la tesis de Nunn, que identifica la intervención militar de 1930 con un golpe de Estado de las clases medias urbanas. De todos modos, dicha tesis, ya muy discutida sobre todo en el ámbito politológico, a pesar de sus indiscutibles puntos débiles sigue siendo un aporte interesante en la explicación de los golpes de Estado en América Latina. Véase NUNN, 1976.

[70] "Discurso del director del Colegio Militar, coronel D. Agustín P. Justo, diciembre de 1920", *Fondo Documental del Presidente Agustín P. Justo*, caja 26, doc. 25, cursivas mías. Esta conciencia pondrá raíces cada vez más profundas entre los militares argentinos en el curso de las décadas siguientes y el mismo Justo afirmará unos años después que "se engañaría [...] quien creyera que el cuartel pueda vivir ajeno o asistir pasivo al afán, a la obra de construcción colectiva". "Discurso del General D. Agustín P. Justo como ministro de Guerra, agradeciendo la comida organizada en su honor por los cantineros de la ciudad de Mendoza, al terminar las grandes maniobras militares", 9 de noviembre de 1927, *ibid.*

individualismo".[71] El 1 de diciembre empezó a publicarse el semanario nacionalista *Nueva República*. En ocasión del primer aniversario de su fundación, apareció en público el futuro líder de la revolución de septiembre, el general José F. Uriburu, quien declaró abiertamente que "no tendría duda en ponerse a la cabeza de un movimiento político claramente definido y organizado, cualesquiera que fueran las consecuencias".[72] La toma de posición de Uriburu es aún más significativa en cuanto que fue expresada pocos meses después de las elecciones del 1 de abril de 1928, en donde los radicales, con la fórmula presidencial Yrigoyen-Beiró, consiguieron el éxito electoral más neto de la historia parlamentaria argentina, al alcanzar 57% de los sufragios. Además de lograr la mayoría absoluta, elemento de novedad en sí mismo ya relevante, los radicales quitaron a los liberales notabiliares el control de la Cámara de Diputados, conquistando 98 escaños sobre 159; mientras que en el Senado, templo del conservadurismo, las élites tradicionales ganaron sólo 19 escaños, en contra de ocho de los personalistas, nueve de los antipersonalistas y uno de los socialistas.

En 1928 el liberalismo, por lo menos en su acepción tradicional, acabó con su función catalizadora capaz de consolidar un nuevo pacto social. El Estado liberal fue obligado por primera vez a enfrentarse con una oposición tenaz, apoyada por amplios sectores de las clases dominantes y de las fuerzas armadas, y sobre todo basada en un proyecto contrario al sistema. La superación de la crisis estaba entonces condicionada como mínimo a la realización de tres circunstancias: *a)* la disponibilidad de la nueva administración para articular un programa de modernización social y política real; para ser efectivo, este programa tenía que contar con el acuerdo de los sectores dominantes de la economía, ser legitimado mediante el cumplimiento de las reglas constitucionales, ser capaz de producir el tránsito desde un sistema liberal de tipo notabiliar hacia otro de tipo democrático, y de cooptar en el interior del mismo una parte significativa de las categorías marginales; *b)* la disponibilidad de un sector mayoritario de las clases dominantes para apoyar esta clase de programa, evitando involucrarse en opciones de tipo conspirativo y aceptando la reconstrucción de un frente político civil común con función antimilitar; y *c)* la disponibilidad de las fuerzas armadas para aceptar su papel constitucional, que implicaba su subordinación al poder político civil y la renuncia a realizar cualquier clase de intromisión arbitraria en la administración del Estado. La realización de las dos primeras condiciones por los líderes civiles hubiera implicado, probablemente, el cumplimiento de la tercera.

[71] MATURO, 1927, p. 1301, cursivas mías. Respecto a las vicisitudes políticas y sociales de los últimos años, un oficial del ejército opinaba que "Ese caos ineficaz y demagógico es el resultado último y previsible de los iniciales planteos liberales", citado en VIÑAS, 1967, p. 23, cursivas mías.

[72] CARULLA, 1964 (2a. ed.), p. 294.

En el mensaje presidencial pronunciado en ocasión de la inauguración del periodo legislativo en 1929, Yrigoyen propuso la reafirmación de la centralidad de los poderes públicos como referente para recomponer la unidad social.[73] Pero el gran, y quizás inesperado, éxito electoral de los personalistas actuó, paradójicamente, en contra de la realización de este proyecto, empujando al presidente a prescindir de la necesaria política de compromiso con las élites tradicionales. Yrigoyen, dueño del Congreso y de las provincias, consideró ya acabado el proceso de consolidación de su propio poder, sobrestimando la importancia de la variable electoral y descuidando el control que las fuerzas opositoras detentaban en dos sectores fundamentales para el fortalecimiento del poder político: la economía y los instrumentos de coerción violenta. Es evidente la debilidad de un Estado que no puede contar con un flujo consistente y previsible de recursos financieros —por la falta de un sistema de imposición fiscal eficaz— y con la intervención inmediata de la fuerza militar en casos de emergencia —sobre todo en el contexto de un programa basado en el papel activo de las autoridades estatales.

Con el único sustento de su propio poder "legal", Yrigoyen empujó la actividad política dirigida a la consolidación del poder del Estado. Intensificando la misma tendencia de su primer gobierno, incrementó la intervención pública en el campo de la instrucción, como demuestran los datos relativos al crecimiento del gasto en este sector.[74] Además de reducir el analfabetismo y satisfacer el aumento de la demanda derivado del flujo migratorio de los últimos años, el fortalecimiento de la estructura escolar produjo el efecto de reducir el peso relativo de las fuerzas armadas como institución educativa. Dicho efecto, aunque probablemente no programado, se juntó al proceso más general de reducción del poder militar que, coherente con la política de su primera presidencia, Yrigoyen retomó rápidamente a partir de 1928. Como muestra el cuadro 2, las inversiones en armamentos literalmente se derrumbaron en el bienio 1928-1929, mientras que los intentos de los altos oficiales por conseguir las autorizaciones para la compra de nuevas armas se enfrentaban al rechazo constante del Ejecutivo para realizar gastos en este sentido.[75] Al mismo tiempo recomenzaron, de manera aún más marcada y constante respecto a los primeros años veinte,

[73] Véase "Ayer fue inaugurado el LXVIII periodo legislativo. El mensaje", *La Prensa*, 25 de mayo de 1929.

[74] Alejandro E. Bunge, tomando como base el índice de 1908 igual a 100, afirma que se encuentra la evolución siguiente: de 1916 a 1922 el índice cambia de 131.9 a 162.4; a 174 en 1925; a 182 en 1928; a 190 en 1930; BUNGE, 1940, p. 452.

[75] Se ha hecho célebre la respuesta de Yrigoyen a la insistencia de un alto oficial del ejército al respecto: "No se aflija, coronel, soy muy amigo de mis colegas de los países vecinos y mientras viva no habrá peligro de conflictos con ellos", citado en CANTÓN, 1969, p. 378.

las injerencias políticas en el interior del ejército.[76] Además de intervenir en los asuntos relativos a la carrera de los oficiales, el Poder Ejecutivo empezó a ejercitar presiones directas también en el nombramiento de la comisión directiva del Círculo Militar.[77]

La ambición de crear una dirección militar confiable fue acompañada por el regreso paulatino de algunas prácticas de estilo notabiliar para lograr fortalecer el consenso.[78] Esta elección estratégica acabó con la credibilidad del gobierno radical, que desde este momento quedó mucho más vulnerable que antes de las crisis de las finanzas públicas, que a menudo escapaban al control del Poder Ejecutivo y que quitaban al gobierno los recursos necesarios para el pago de sus clientelas. Es menester recordar que al final de los años veinte el presupuesto del Estado en Argentina todavía dependía en gran parte de los impuestos aduanales.[79] En consecuencia, la gran crisis internacional de ese año tuvo efectos nefastos sobre los márgenes de maniobra del gobierno personalista: determinó la imposibilidad del Estado de realizar intervenciones sociales con coherencia y continuidad, y provocó la progresiva disminución de la popularidad de la administración de Yrigoyen, también en el interior de su base electoral. La consecuencia fue el retroceso de los personalistas en las elecciones legislativas parciales del 2 de marzo de 1930, que vieron al partido de Yrigoyen pasar de 54.26%, obtenido en 1928, a menos de 23 por ciento.

¿Cuáles fueron las causas del regreso yrigoyenista a una política claramente notabiliar? Es probable que la incapacidad de la UCR para desarrollar la función de catalizador de consensos, que fue un factor fundamental de sus programas originarios, determinara la decisión de los dirigentes radicales de buscar nuevos mecanismos de consolidación de su electorado:[80] las redes clientelares creadas por la vieja clase dominante notabiliar podían ser aprovechadas con esta finalidad. Un interesante análisis comparativo realizado sobre casos distintos desde los puntos de vista geográfico y social, pero con el rasgo común de la repetida realización de elecciones llamadas "no

[76] La misma prensa liberal empezó a denunciar abiertamente tales injerencias, confirmando el vacío político que el bloque conservador civil-militar procuraba crear alrededor de la presidencia de Yrigoyen. Véase "La política y el ejército", *La Prensa*, 8 de julio de 1929.

[77] Estos intentos de condicionamiento fueron denunciados de manera explícita durante las sesiones del Congreso, donde se afirmó que "Si los militares no votan por determinada lista", el Poder Ejecutivo por intermedio de su ministro de Guerra determinaría que "se les pasa a fronteras o a disponibilidad", "La decomposición del ejército", *El Diario*, 13 de septiembre de 1929, que citaba, comentándolas, las palabras del diputado Alberto Viña a la Cámara.

[78] Véase ROCK, 1972, p. 243.

[79] La prensa socialista denunció en 1929 la debilidad fiscal de la administración de Yrigoyen, incapaz de crear nuevos flujos consistentes de impuestos internos. Véase "¿Y el impuesto a la renta?", *La Vanguardia*, 19 de agosto de 1929.

[80] David Rock, de manera significativa, identifica ya en 1919 el momento que empujó lentamente hacia el cambio de tendencia: ROCK, 1972, p. 244.

competitivas", concluye que en presencia de un proceso rápido de desarticulación de las solidaridades clientelares tadicionales, el patronato de los notables se sustituye con los de uno o más partidos. En algunos casos se determina la transferencia del ámbito local al nacional, y la centralización de las relaciones entre las clientelas, mientras que los representantes de la burocracia del Estado sustituyen a los viejos notables.[81] La experiencia argentina de la tercera década del siglo XX parece confirmar este esquema, donde asume un significado preciso la cronología de las intervenciones federales. Como hemos visto, las mismas se intensificaron a partir de la *semana trágica*, y registraron una aplicación más o menos constante durante el último bienio de los años veinte. Entre 1928 y 1929, las intervenciones superaron ampliamente los límites de la llamada *reparación política*, hasta el grado de apoyar de manera anticonstitucional a los grupos clientelares, y determinaron la protesta creciente de los conservadores y los radicales antipersonalistas.[82]

La política dirigida al control y a la subordinación de la institución militar, en presencia de un proceso creciente de desagregación de la sociedad civil, convenció finalmente a los oficiales del ejército para tomar la iniciativa y proponerse como los únicos actores capaces de contener el proceso mismo. Representantes de una nueva ideología, el nacionalismo, los militares propusieron su aplicación y proclamaron su eficacia como "anillo externo" capaz de recomponer el orden y el consenso entre los sectores sociales argentinos. Utilizando otra vez la perspectiva de Rouquié, se puede afirmar que el fracaso del clientelismo de partido llevó a la instauración de un régimen de excepción basado en mecanismos diferentes en relación con el precedente, cuyo objetivo fuera garantizar el *statu quo* social.[83] Sin embargo, el golpe de Estado llevado a cabo en el mes de septiembre de 1930 pareció en su fase inicial un intento que pretendía producir de una vez una transformación radical de las instituciones existentes. No obstante, tal intento puso en evidencia las diferencias de opinión estratégica en el interior de las fuerzas armadas donde, al comienzo de los años treinta, prevaleció la corriente más orientada a la realización de un compromiso político.

[81] ROUQUIÉ, 1992, p. 86.

[82] Un diario notabiliar denunciaba esta actitud de la siguiente manera: "Nada ha hecho el señor Hipólito Yrigoyen desde la primera magistratura de la república, a no ser [...] invadir algunas provincias para, con la subalternidad de empleados judiciales, perseguir a los opositores, con las formalidades aparentes de los códigos caprichosamente interpretados [...] Nuestro partido combate la intervención porque significa un avance inconstitucional a la autonomía de las provincias". "La situación política de Santa Fe. Enérgico manifiesto del radicalismo unificado", *El Diario*, 27 de mayo de 1929. Véase también las críticas de un correligionario de Yrigoyen, Ricardo Rojas, en IBARGUREN, 1955, p. 501.

[83] ROUQUIÉ, 1992, p. 83.

Conclusión

En 1930 se concluyó virtualmente la primera época liberal argentina. Aunque el gobierno militar decretó en 1931 el regreso al régimen parlamentario y convocó a elecciones para el mes de noviembre, el principio fundamental de igualdad frente a la ley fue violado con la exclusión arbitraria de los radicales de la competencia electoral. En efecto, esta disposición iba en contra de los dictámenes establecidos por la Constitución liberal en vigor.

El acuerdo oligárquico ampliado —logrado con la aprobación de la ley Sáenz Peña en 1912— se rompió así de manera definitiva, después de un lento y constante proceso de agotamiento iniciado a partir de 1919 como consecuencia de los acontecimientos de la *semana trágica*. El fracaso de la opción radical —prescindiendo de las causas que lo determinaron— puso en marcha la búsqueda de nuevas alianzas y nuevas fórmulas de dominación que permitieran a las élites tradicionales permanecer en el poder. El núcleo tradicional de los liberales argentinos no fue capaz de aceptar la reorganización política y social necesaria para producir un consenso general respecto al orden vigente. En otras palabras, faltaron la voluntad y la determinación para generar mecanismos de alternancia real en el poder, y para empujar las medidas de reforma necesarias para satisfacer las demandas de los sectores sociales emergentes. En consecuencia, se volvió imposible la consolidación de un frente oligárquico capaz de cooptar a los sectores más progresistas de la élite, que permitiera la integración de las masas inmigrantes y aun de las clases populares en el interior del orden social tradicional. La renuncia, aunque momentánea, a la búsqueda del consenso, aceleró el proceso de disgregación de la sociedad argentina y determinó el regreso sin alternativas a un sistema basado en la coerción. Este sistema reafirmó —esta vez de manera definitiva— el papel central de los militares en la esfera política. El golpe de Estado de 1930 fue la consecuencia directa de la determinación de esta coyuntura.

La radicalización definitiva de las fuerzas armadas como factor de orden fue a su vez el producto de la capacidad de los oficiales del ejército de hacerse portadores de una nueva ideología con características populares, alternativa al liberalismo y suficientemente creíble para imponerse como referente de agregación alternativo para la sociedad argentina en su conjunto. Este aspecto resultó determinante, sobre todo a lo largo de los años treinta, en el proceso de consolidación definitiva del poder militar, pero constituyó, al mismo tiempo, una variable crucial para otorgar suficiente legitimidad al golpe de Estado y conferir al mismo un sustento ideológico.

La incapacidad de la opción liberal radical para disminuir de manera sustancial las acciones de represión interna, y el recurso cada vez más frecuente de la intervención federal en las provincias —que habían vuelto a

ejercer un papel fundamental a partir de la crisis de 1890— mostraron que la posibilidad de hegemonía de la élite liberal se había vuelto dependiente del sustento de la institución militar de manera irreversible. Precisamente esta doble función desarrollada por los militares contribuyó a acentuar la centralidad de su papel y a acelerar su proceso de fortalecimiento en el campo político.

La supervivencia del Estado liberal, por lo menos en la forma otorgada al mismo por los liberales notabiliares, aparece ya a partir de la última década del siglo XIX vinculada de manera estrecha a las relaciones de fuerza entre las corrientes internas del cuerpo de oficiales. El "control subjetivo" del poder civil sobre la institución militar —enfatizado por Huntington—, que implicaba la capacidad del Poder Ejecutivo de afectar el nombramiento y la carrera de los oficiales del ejército y de la armada, contribuyó probablemente a mitigar los efectos de este vínculo. Sin embargo la situación se modificó de manera radical con las nuevas normas que se adoptaron después de la aprobación de la reforma militar en 1901, y volvió ineficaz el intento de Yrigoyen —además de cuestionable por sí mismo bajo muchos aspectos— de restablecer dicho control durante sus mandatos.

Una intervención más tempestiva de carácter institucional, capaz de reducir las tensiones entre continuidad y cambio mediante la cooptación de los sectores más integrados de la sociedad argentina, hubiera probablemente quitado a los militares el espacio necesario para el fortalecimiento de su poder, y facilitado su subordinación efectiva a las autoridades y reglas constitucionales. Pero tuvieron que pasar más de veinte años antes de lograr un acuerdo de tipo político capaz de recomponer provisoriamente un consenso social amplio; veinte años durante los que las fuerzas armadas se consolidaron como institución y aumentaron su propio poder y prestigio a la misma velocidad con la que las instituciones civiles perdieron eficacia y credibilidad.

Los límites de la ampliación de la participación política, realizada con la reforma electoral de 1912, no alcanzaron el ritmo de los cambios sociales que se habían producido de manera constante y cada vez más rápida a partir del comienzo del siglo XX. Sin embargo, la reforma de los mecanismos del sufragio determinó una novedad importante: el empuje evolutivo se produjo por primera vez desde abajo, con la elección a la presidencia del radical Hipólito Yrigoyen. Aunque, en los límites que hemos intentado ilustrar, la nueva administración —elegida con base en un procedimiento menos influido por las presiones clientelares— puso en marcha la transformación del papel de los poderes públicos con el objetivo de afirmar la centralidad social del Estado y de las autoridades civiles vinculadas con el mismo.

Si el proyecto radical hubiera tenido éxito en el largo plazo, es probable que el proceso de fortalecimiento del poder militar hubiera podido ser

detenido. Las reformas "desde arriba" en el ámbito social habrían podido reducir las causas del malestar popular y constituir una opción eficaz a las insuficientes oportunidades de representación legislativa, y entonces recomponer el consenso.

Menos claras son, en nuestra opinión, las causas que determinaron su fracaso. Indudablemente permanecieron los temores de un sector consistente de las clases dominantes en relación con la incontrolabilidad de un proceso de cambio demasiado rápido. Aunque no aparezcan de manera evidente los límites que estas clases consideraban aceptables respecto al mismo, es probable que tales temores aumentaran debido a la pérdida de control de la élite tradicional sobre los poderes del Estado —por primera vez desde 1880—, y de las vicisitudes revolucionarias europeas que siguieron a la primera guerra mundial. Estos factores, que redujeron las posibilidades de lograr un compromiso con las clases populares, determinaron en algunos casos la incompatibilidad de las respectivas posiciones y volvieron ineficaz la acción de arbitraje de los poderes públicos.

Pero el mismo intento de Yrigoyen de reactivar los mecanismos excluyentes creados y conservados por los liberales notabiliares para impedir una alternancia efectiva, jugó un papel de primer plano al incentivar el surgimiento de grupos de oposición bajo el control de las clases dominantes tradicionales. "Desde derecha" —como consecuencia del creciente desorden público—, y "desde izquierda" —como resultado de la incapacidad del gobierno radical para promover reformas sustanciales en el ámbito social— el Estado liberal vio crecer durante los años veinte el número de opositores y el fortalecimiento de la ideología nacionalista. Los acontecimientos de la *semana trágica* afectaron seriamente la credibilidad de la última opción liberal. Además, tales sucesos influyeron en el regreso de los militares a la escena política argentina como instrumento imprescindible de orden público y —hecho aún más grave— como grupo capaz de tomar iniciativas de intervención de manera autónoma respecto a las directivas del Poder Ejecutivo.

La evidencia de la inefectividad de las instituciones liberales en el intento de rearticular el consenso social argentino, y la eficacia de la iniciativa de las fuerzas armadas —según la perspectiva de los sectores más conservadores de la sociedad— durante los desórdenes de 1919, empujó a las clases dominantes a buscar una alianza ideológica, además de estratégica, con los oficiales del ejército. En los años veinte, los militares se hicieron abiertamente portadores de la nueva ideología nacionalista, y se propusieron como el "anillo externo" capaz de contener el proceso de disgregación de la sociedad argentina. Yrigoyen intentó reiteradamente subordinar la institución militar a los poderes públicos, tanto mediante las intervenciones directas del Ejecutivo en el nombramiento y la promoción de los oficiales, como fortaleciendo el papel social del Estado. En otras palabras,

intentó restablecer *de hecho* el "control subjetivo" de las autoridades civiles sobre el ejército, que había sido eliminado *de derecho* con la introducción de la reforma militar. Pero estos intentos no hicieron más que evidenciar las relaciones de fuerzas reales que se habían generado a lo largo de cuarenta años de presencia militar en los asuntos políticos. A partir de la tercera década del siglo XX las fuerzas armadas se convirtieron en un grupo de interés, convencido de la necesidad de mantener su propia autonomía y con la oportunidad de aprovechar las divisiones internas en los sectores civiles para fortalecer y consolidar su poder. Este objetivo se vio favorecido por la pérdida general de confianza de las clases dominantes tradicionales y, probablemente, de un sector consistente de las clases medias en relación con las potencialidades del Estado liberal.

Este proceso acabó, como hemos visto, con el golpe de Estado de septiembre de 1930. Sin embargo, la intervención de las fuerzas armadas no eliminó las causas básicas de la disgregación social y, sencillamente, "institucionalizó" la intervención coercitiva en la represión de los desórdenes internos.

Fuentes documentales

Círculo Militar, *Memoria de 1992*, Buenos Aires, 1923.

Constitución de la Nación Argentina, concordada con las reformas hechas por la Convención Nacional en Santa Fe, 23 de septiembre de 1860.

Diplomatic Archives, 1817-1906, The National Archives of the United States, microfilm.

Fondo documental del presidente Agustín P. Justo, Buenos Aires, Archivo General del Ejército.

Legajo personal original del Grl. de Br. Baldrich Alonso, Buenos Aires, Archivo General del Ejército.

Legajo personal original del Grl. de División D. Severo Toranzo, Buenos Aires, Archivo General del Ejército.

República de Argentina, Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*.

República Argentina, Ministerio de Hacienda, *El ajuste de los resultados financieros de los ejercicios de 1928 a 1936*, Buenos Aires, 1938.

República Argentina, Contaduría General de la Nación, *Memoria anexa a la memoria del ministro de Hacienda correspondiente al año 1926*, Buenos Aires.

República Argentina, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Informaciones, *Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberanía popular. Las elecciones generales de 1946*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946.

PERIÓDICOS

El Diario

La Nación

La Prensa

La Vanguardia

Revista Argentina de Ciencias Políticas

Revista Militar

BIBLIOGRAFÍA

BALESTRA, Juan
1986 *Una evolución política argentina*, Buenos Aires: Hyspamérica.

BOTANA, Natalio
1979 *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires: Sudamericana.

BUNGE, Alejandro E.
1940 *Una nueva Argentina*, Buenos Aires: Kraft.

CANTÓN, Darío
1969 "Notas sobre las fuerzas armadas argentinas", en Torcuato di Tella y Tulio Halperin Donghi, *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poligarquía argentina*, Buenos Aires: Jorge Álvarez.

CARULLA, Juan E.
1964 *Al filo de medio siglo*, Buenos Aires: Huemel.

CHIARAMONTE, José Carlos
1993 "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos. México/Brasil/Argentina*, México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas.

COMANDO EN JEFE DEL EJÉRCITO
1972 *Reseña histórica orgánica del ejército argentino*, Buenos Aires: Círculo Militar.

CORTÉS CONDE, Roberto y Ezequiel GALLO
1967 *La formación de la Argentina moderna*, Buenos Aires.

DEL MAZO, Gabriel
1957 *El radicalismo. Ensayo sobre su historia y doctrina*, Buenos Aires: Gure.

DI TELLA, Torcuato y Tulio HALPERIN DONGHI
1969 *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poligarquía argentina*, Buenos Aires: Jorge Álvarez.

ETCHEPAREBORDA, Roberto
1966 *La revolución argentina de 1890*, Buenos Aires.

FIORANI, Flavio
1990 *La fine del cudillismo. Política e istituzioni liberali in Argentina (1880-1916)*, Roma: Edizioni Associate.

FORTE, Riccardo
1966 "Inmigración y marginalidad política en Argentina", *Análisis Político*, núm. 29, septiembre-diciembre.
1997 "La transición al liberalismo y el sistema electoral en Argentina: de la doctrina de Juan Bautista Alberdi a la reforma Sáenz Peña", *Estudios Sociológicos*, núm. 44, mayo-agosto.

HUNTINGTON, Samuel P.
1969 *Political Order in Changing Society*, New Haven: Yale University Press.

IBARGUREN, Carlos
1955 *La historia que he vivido*, Buenos Aires.

LUNA, Félix
1964 *Yrigoyen*, Buenos Aires: Desarrollo.

MARGULIS, Mario
1968 *Migración y marginalidad en la sociedad argentina*, Buenos Aires: Paidós.

MATURO, Domingo
1927 "Alrededor de la nacionalización del petróleo", *Revista Militar*, vol. XLIX, núm. 4, octubre.

MAZO, Gabriel del
1957 *El radicalismo. Ensayo sobre su historia y doctrina. I: Desde los orígenes hasta la conquista de la república representativa y primer gobierno radical*, Buenos Aires: Gure.

MUNK, Ronaldo
1987 *Argentina: From Anarchism to Peronism. Workers, Unions and Politics, 1955-1985*. Londres y Nueva Jersey: Zed.

NUNN, José
1976 "The Middle-Class Military Coup Revisted", en Abraham F. Lowenthal, *Armies and Politics in Latin America*, Nueva York y Londres: Holmes and Meier Publisher.

ORONA, Juan V.
1965 *La logia militar que enfrentó a Hipólito Yrigoyen*, Buenos Aires.

OSLAK, Óscar
1985 *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires: Belgrano.

PANETTIERI, José
1984 *La crisis de 1890*, Buenos Aires: Centro Editorial de América Latina.

POTASH, Robert A.
1969 *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945. Yrigoyen to Perón*, Stanford, California: Stanford University Press.

ROCK, David
1975 *Politics in Argentina, 1890-1930. The rise and fall of Radicalism*, Londres: Cambridge University Press.
1972a "La semana trágica y los usos de la historia", *Desarrollo Económico*, vol. 12, núm. 45, abril-junio.
1972b "Machine Politics in Buenos Aires and the Argentine Radical Party, 1912-1930", *Journal of Latin American Studies*, vol. 4, núm. 2, mayo.

ROUQUIÉ, Alain
1978 *Pouvoir militaire et société politique en Republique Argentine*, París: Presse de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
1992 "El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias", en Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México: Fondo de Cultura Económica.

SABELLI, Carlos S.
1916 "Contribución al estudio del presupuesto nacional, *Revista Militar*, núm. 190, noviembre.

SANI, Giacomo

1990 "Consenso", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Dizionario di politica*, Torino: Tea-Utet.

SOMMI, Luis V.

1957 *La revolución de 1890*, Buenos Aires: Pueblos de América.

VIÑAS, David

1967 "Argentina: ejército y oligarquía", *Cuadernos de la revista Casa de las Américas*, La Habana, noviembre.

IGLESIA CATÓLICA Y ESTADO LIBERAL ¿UNA COLABORACIÓN POSIBLE?

FRANCO SAVARINO ROGGERO
INAH-ENAH

> A los hombres comunes la religión ofrece la inestimable capacidad de aceptación de su situación y de su modo de ser, un ennoblecimiento de la obediencia.[1]
>
> (Friedrich Nietzsche)

Los esfuerzos que se hicieron en México durante el siglo XIX para unificar y articular a la sociedad con el Estado nacional dieron finalmente resultados en el último tercio del siglo, cuando el gobierno del general Porfirio Díaz inició la pacificación e integración de las principales fuerzas políticas y sociales alrededor del renovado proyecto de nación proclamado por las fuerzas revolucionarias tuxtepecanas en 1876.

A partir de aquella fecha y por los treinta años siguientes el país vivió en un creciente clima de euforia y participación activa en el proceso general de consolidación, crecimiento y modernización nacionales.

Una de las fuerzas que se unieron al porfiriato fue la Iglesia católica. En las décadas anteriores la Iglesia y el Estado habían permanecido en pie de guerra, disputándose tierras, propiedades, influencias políticas y la fidelidad de los mexicanos. A pesar de las repetidas derrotas sufridas, el clero seguía manteniendo una enorme influencia social en todo el país, y amenazaba constantemente los avances de las instituciones públicas en gran parte del territorio nacional.

En el último tercio del siglo la tensión entre los dos poderes, político y religioso, había llegado a un punto tal, que la reconciliación entre ambos se había convertido ya en una condición *sine qua non* para consolidar la legitimidad de las instituciones y conquistar el consenso hacia el gobierno nacional.[2]

[1] NIETZSCHE, 1886, p. 61.

[2] El problema de la legitimidad fue abordado, por ejemplo, por Francisco Bulnes: "Indudablemente que la mayoría de la nación era católica, y siendo perseguido el catolicismo, quedaba probado que el gobierno no emanaba del pueblo, sino de la minoría [dueña del poder]", BULNES, 1992, p. 93.

Porfirio Díaz se encargó de aplacar las tensiones, tendiendo la mano a la Iglesia e iniciando la llamada "política de conciliación", que significaba hacer las paces con un poderoso enemigo con la consiguiente garantía para la estabilidad del país.[3] Así, "la Iglesia, en vez de ser un obstáculo, se tornó un elemento favorable de acción; el clero se hizo partidario del antiguo jefe liberal [...] los más fervientes católicos quedaron en libertad de serle francamente adictos".[4] El principal objetivo del general, una vez que quedase garantizada la paz, era movilizar todas las fuerzas disponibles —incluyendo a la Iglesia— para acelerar la modernización nacional.

Los pormenores de la conciliación porfiriana son conocidos: suspensión de la aplicación de las Leyes de Reforma, visto bueno para la expansión del aparato educativo y de apostolado católico, buenas relaciones entre las autoridades políticas y la jerarquía eclesiástica, que incluyeron la amistad personal entre Díaz y algunos obispos, como monseñor Gillow, de Oaxaca. El apogeo de la conciliación porfiriana fue marcado por la coronación de la Virgen de Guadalupe en 1895 y por los repetidos congresos católicos durante la primera década del siglo XX. Es menos conocido el trabajo de colaboración activa que se desarrolló sistemáticamente en algunas regiones del país, cuyo significado fue tan importante que rebasó indiscutiblemente la denominación oficial de las relaciones Estado-Iglesia en términos de simple "conciliación".

En este ensayo trataremos de mostrar un ejemplo de colaboración entre el Estado y la Iglesia en un espacio regional, que superó los términos de la concordia y convivencia amistosa entre instituciones para configurarse, en cambio, como una relación de franca cooperación. Examinaremos el estado de Yucatán en el periodo que va, aproximadamente, de 1890 a 1910.[5]

Para abordar este tema es necesario señalar y definir en primer lugar cuáles fueron los parámetros y los ámbitos que permitieron el acercamiento y la posterior colaboración entre la Iglesia católica y el Estado liberal.

La convergencia se remite en general a la cuestión del control social, tarea en que la Iglesia y el Estado habían trabajado juntos durante siglos, pero que se proponía en términos nuevos hacia finales del siglo XIX. Para buscar formas de cooperación que permitieran el control social, se tenían que examinar y resolver los siguientes puntos: *1)* la armonía entre estratos sociales y étnicos; *2)* la educación popular y especialmente de los sectores

[3] GUERRA, 1988 (1985), vol. I, pp. 220-228. Véase Bulnes: "El general Díaz reconoció la fuerza material y moral del clero [y] se propuso acabar con la tarea de destrucción de la Iglesia por el Estado", BULNES, 1992, p. 91.

[4] RABASA, 1986 (1920), p. 157.

[5] Este ensayo está fundamentado en el cap. III de mi tesis doctoral, "Pueblos y nacionalismo", presentada en México (UNAM) en 1996.

sociales marginales; *3)* la pacificación e incorporación de los grupos indios fronterizos en la sociedad nacional, y *4)* la vigilancia ideológica (en función antisocialista).

Si observamos de cerca estos puntos podemos notar que *ambas* instituciones, la Iglesia y el Estado, se enfrentaban a problemas parecidos y comunes. La destructiva guerra de castas de 1847 había sembrado el terror en la clase dirigente yucateca, y mantenía unidos al clero y la élite política frente al "peligro indio". En 1891 el obispo de Mérida, Carrillo y Ancona, recordaba a los feligreses que "el año de 1847 [...] el indio se alzó en guerra contra la Iglesia y contra el Estado. Asesinó a sus párrocos y á sus amos los ricos hacendados, declarando guerra salvaje á la Religión y a la cultura civil".[6] Después de haber sido el blanco de ataque de la furia salvaje de los rebeldes mayas, la Iglesia y el Estado tenían que enfrentar el objetivo común de lograr la estabilidad social, apaciguando los profundos odios interétnicos que se habían gestado durante la guerra.

Hacia finales del siglo, la misión de mantener el control social se iba enriqueciendo con el nuevo desafío representado por los cambios traídos por la modernización económica. Controlar tales procesos de cambio, representaba tanto para el Estado como para la Iglesia una tarea considerable, que implicaba diseñar estrategias y adoptar medios de coacción eficaces para garantizar el consenso en el proyecto de dirección y conducción, secular y espiritual, de la metamorfosis social. Estas tareas no eran fáciles, dadas las condiciones subdesarrolladas aún existentes en Yucatán. Aquí los *ciudadanos* para el Estado y los *feligreses* para la Iglesia, representaban más bien un tipo ideal de hombre, que se tenía que forjar a partir de una sociedad aún poco ciudadanizada y poco catolizada.

En las áreas rurales de la península, como veremos más adelante, la población —mayoritariamente indígena maya— vivía en condiciones poco "civilizadas", según los parámetros de la época. Incapaz de entender el español, ignoraba los principios cívico morales e incluso las normas higiénico sanitarias elementales. En cuanto a la religión, los cultos populares se ajustaban poco a la imagen del culto católico ortodoxo, pareciéndose más bien a combinaciones sincréticas y semipaganas. El oriente del estado, en fin, toda la costa del Caribe desde la isla de Cozumel hasta el río Hondo, y todo el territorio entre la costa y las ciudades de Peto y Valladolid, era considerado una zona fronteriza peligrosa, dominada por los indios mayas rebeldes y sustraída por completo a la autoridad del Estado mexicano y a la influencia de la "civilización".

Así como sucedía en otras regiones con características similares, por ejemplo la Patagonia argentina o la Amazonia brasileña, peruana y colom-

[6] CARRILLO Y ANCONA, 1891, p. 293.

biana, la frontera oriental de Yucatán representaba un desafío formidable para un Estado que se consideraba soberano y progresista. Allí había que "pacificar" y "civilizar". Lo primero, significaba generalmente exterminio o sometimiento, y lo segundo, evangelización y desindianización, procesos que dependían —se pensaba— el uno del otro.

En efecto, existía la convicción general de que en tales regiones la escasa penetración del cristianismo en la época colonial retardaba y entorpecía la modernización sociocultural de los sectores sociales marginales y de los grupos indígenas independientes. Éstos, por mantener cosmovisiones y estructuras simbólico-culturales semipaganas y mágicas, quedaban en gran medida refractarios al aprendizaje de la modernidad y a la inclusión en la moderna sociedad nacional. En pocas palabras, si se quería convertir a las masas indígenas y semipaganas en ciudadanos laboriosos, ilustrados y progresistas —según los parámetros del siglo XIX—, era necesario propagar *previamente* el cristianismo, con el poderoso apoyo que ofrecía la Iglesia católica.

Si se consideran estas condiciones particulares en que se encontraba la región yucateca a finales del siglo XIX, resulta menos extraño que aquí haya podido fraguar una variante mucho más enérgica y profunda de la conciliación porfiriana entre el Estado y la Iglesia. La búsqueda de un compromiso, a pesar de las antipatías recíprocas que habían existido en el pasado entre ambas instituciones, quedaba así dentro del abanico de opciones históricas posibles para controlar el proceso de cambio social y favorecer el arranque de la modernización. Hacia finales del siglo XIX la tarea urgente e ineludible era, para ambas instituciones, supervisar y controlar el cambio de la sociedad, obteniendo un consenso amplio hacia el proyecto de desarrollo porfirista. Insistir en las viejas contiendas sobre la laicidad de los poderes públicos se convertiría —en un momento dado— en una pugna anacrónica que pondría en peligro, al fin y al cabo, el prestigio y la autoridad tanto del Estado como de la Iglesia, y mermaría la capacidad de control y de dirección social de ambos. Veremos a continuación cómo el Estado y la Iglesia efectivamente buscaron espacios de acción común y se apoyaron mutuamente, obteniendo una base aparentemente sólida de consenso durante años, a partir de 1900. Entre 1907 y 1908, sin embargo, el consenso social comenzó a quebrarse, poniendo al descubierto las tensiones que había provocado la colaboracion entre las dos instituciones centrales directoras de la sociedad. La crisis revolucionaria de 1911 a 1915, en fin, puso en tela de juicio la vieja combinación de fuerzas e inició la búsqueda de un modelo nuevo de control social, congruente con los nuevos horizontes políticos y sociales de principios del siglo XX.

IGLESIA Y SOCIEDAD EN YUCATÁN A FINALES DEL SIGLO XIX

El estado de Yucatán, en las décadas finales del siglo XIX era una especie de concentrado de los retos y problemas más urgentes que tenía que enfrentar la nación mexicana para impulsar su desarrollo y convertirse así en un país moderno.

Yucatán, al igual que Oaxaca o Chiapas, era un estado con mayoría indígena, con 70% de su población registrada oficialmente como "maya" (1900). La mayor parte de los indios vivía en comunidades campesinas o en ranchos y haciendas particulares, y constituía el grueso de la mano de obra disponible para el trabajo agrícola en el estado. Las regiones meridionales y orientales de su territorio, en cambio, estaban salpicadas de comunidades indígenas semiindependientes, aisladas, o incluso en franca y abierta rebeldía frente al gobierno yucateco. De ahí salían, todavía a fines de siglo, partidas de indios en actitud beligerante, que incursionaban en las zonas "civilizadas" asaltando y aterrorizando a los habitantes de ranchos, haciendas y pueblos.

En estas condiciones, el gobierno estatal encontraba serias dificultades para mantener el orden y la disciplina social en gran parte de su territorio. La guardia nacional y los destacamentos federales locales eran fuerzas insuficientes, como fue posible comprobar durante los levantamientos indígenas de Maxcanú (1891-1892), de Santa Elena (1900) y de Yokdzonot (1900). La frontera con el despoblado era una fuente de peligro constante, y se planteó como problema por resolver hacia finales del siglo, cuando se empezó a planificar —en Mérida y en la ciudad de México— la pacificación y colonización de lo que se convertiría en el Territorio de Quintana Roo.

En el norte y occidente del estado la estabilidad social fue lograda más bien mediante negociaciones complejas entre los pueblos —sujeto representativo de los sectores campesinos indígenas—, las haciendas —base del poder económico y político de los grupos dominantes criollos—, el Estado, y la Iglesia.[7] Estas negociaciones, llevadas a cabo extendiendo las redes de fidelidades personales y clientelares, resultaron en una especie de acuerdo o consenso general entre 1880 y 1900. Gracias a este consenso los hacendados y grupos empresariales regionales pudieron llevar a cabo la expansión de la economía moderna, concentrando tierras, mano de obra y capitales, y generando un impresionante auge de la industria henequenera a finales del siglo. Las fricciones desatadas por la transformación socioeconómica del agro fueron atenuadas por la obra de mediación constante de jefes políticos, jueces, funcionarios municipales, sacerdotes y caciques indígenas. El acuerdo social había sido logrado sin un alto grado de coerción, con un robusto

[7] SAVARINO, 1996, cap. II.2.

componente consensual. Esto fue posible gracias, sobre todo, a la afinación de los lazos verticales y horizontales entre fuerzas sociales —por ejemplo, entre pueblos y poderosas familias criollas— y, por otro lado, a la definición de espacios respetados de supervivencia político-cultural. A los campesinos indígenas —y en gran medida también a los peones de las haciendas— se les permitió mantener formas de autogestión política y cultural mediante las cuales se expresaran las jerarquías internas y las exigencias simbólicas fundamentales para la supervivencia de los grupos indígenas. En términos políticos esto significaba que, a pesar de reconocer a las autoridades, participar en las elecciones, formar ayuntamientos y expresarse por medio de éstos, los indígenas mantenían el orden político tradicional y respetaban la autoridad de sus caciques. En términos religiosos sucedía algo parecido. Los indígenas reconocían la autoridad del obispo, participaban en las ceremonias católicas fundamentales, se declaraban católicos, y sin embargo organizaban autónomamente el culto religioso de la cosecha y de los santos comunitarios.

La adscripción política y religiosa de la población rural yucateca a finales del siglo XIX no estaba, por lo tanto, exenta de ambigüedades. La duda sobre la identidad real del buen ciudadano y del buen católico yucateco se mantenía en la clase política y en el clero regional.

En el campo religioso se observaba, en realidad, el panorama más complejo. A finales del siglo XIX la población nominalmente católica era dominada, arriba, por una jerarquía eclesiástica de tipo tradicional. Abajo de ésta se encontraba una base popular campesina indiomestiza en gran medida ajena al culto institucional impulsado por la primera. Al lado de ésta se hallaba una pequeña población urbana más ortodoxa y una élite superior dividida entre deístas o ateos, y católicos practicantes. Existía también una pequeña minoría protestante.

Aparte de estos últimos, se trataba de un universo integralmente católico, si consideramos que el catolicismo no comporta necesariamente la adscripción voluntaria a una doctrina sino básicamente la inclusión en un sistema simbólico cultural subyacente e implícito.[8] Así en 1900, en el segundo censo nacional de población, 99.7% de los habitantes del estado no pudo más que definirse "católico".[9]

[8] Sobre la definición de la religión a partir de los símbolos véase ELIADE, 1972 (1964), cap. XIII y sobre todo GEERTZ, 1992, parte III, 4. Véase también, sobre América Latina, PARKER, 1994, pp. 229-254. Si la adscripción religiosa es una cuestión de reconocimiento simbólico, entonces en gran medida no depende de la voluntad del sujeto. Incluso el "ateo", por ejemplo, ha cortado los lazos con la superficie del catolicismo, mas no se ha desprendido de su base simbólica profunda y permanece, por lo tanto, "católico". Hay notables diferencias culturales relacionadas con el sistema religioso entre personas ateas o irreligiosas que provienen del catolicismo, de otras confesiones cristianas, del judaísmo o del islamismo.

[9] *Censo y división territorial... 1900*, 1905.

El catolicismo de los yucatecos estaba separado en dos vertientes, la *institucional* y la *popular*. La primera dependía de la jerarquía católica, un sistema sacerdotal centralizado que elaboraba la doctrina ortodoxa y administraba el culto oficial. La otra vertiente era subyacente, no doctrinaria y más vinculada a las prácticas del culto y a la experiencia religiosa cotidiana. El catolicismo, forma institucional religiosa sumamente integradora, permite de hecho la reproducción de múltiples formas de acercamiento a lo sagrado, manifestando una tolerancia que deja más libre la expresión religiosa en los estratos inferiores, con tal de que no se cuestione la supremacía del sacerdocio como intermediario y la unicidad de la doctrina elaborada en la esfera superior de la Iglesia.

En realidad, la situación religiosa de Yucatán al principio de este siglo manifiesta una superposición más compleja de planos y experiencias de acción simbólica, sobre todo en las capas más bajas. La religión popular yucateca, tal como ha sido estudiada por Michel Boccara,[10] se divide en dos vertientes: una comunitaria, cuya expresión es el culto a los santos patronos, y otra familiar, que se expresa en los cultos agrícolas de la milpa y en diferentes prácticas mágicas y chamánicas.

El culto de los santos deriva de la transposición simbólica de elementos cristianos sobre una base comunitaria prehispánica. Los santos cuidan a la comunidad como espíritus protectores y representan la unidad y la jerarquía del pueblo frente a otras comunidades pueblerinas. La organización de las ceremonias de este culto es independiente del control de la Iglesia, puesto que las fiestas y el cuidado del santo competen a encargados laicos que se eligen de año en año entre los vecinos. La jerarquía se hace presente en las misas y en los sacramentos. Estos últimos se limitan al bautismo, siendo los otros una opción que se elige según las circunstancias, incluyendo el matrimonio. Durante una visita por el oriente del estado, en 1889, un sacerdote advirtió que "los adultos de ambos sexos [...] no guardan los preceptos de la Iglesia y han abandonado todos los sacramentos, menos el bautismo".[11]

La Iglesia yucateca, en suma, administraba y supervisaba desde lejos y desde arriba a una población de fieles que continuaba con unas prácticas autogestionarias de lo sagrado heredadas de la época colonial. Esta situación se debía primero, por supuesto, al esfuerzo insuficiente de evangelización llevado a cabo durante los siglos XVI y XVII.[12] En segundo lugar, a los repetidos ataques sufridos por la Iglesia yucateca: el constante hostigamiento liberal y la desastrosa guerra de castas. La debilidad resultante facilitó por décadas un acomodo de las relaciones entre jerarquía y pueblo católico

[10] BOCCARA, 1990.

[11] "Informe sobre el Curato del Progreso", *La Razón Católica*, 18 de diciembre de 1889.

[12] Las deficiencias de la evangelización colonial han sido señaladas por FARRIS, 1992, pp. 154-159 y 510-523.

tolerante y condescendiente hacia las heterodoxas formas religiosas populares. Sin embargo, en las décadas de los ochenta y los noventa del siglo pasado algo iba a cambiar el *statu quo*, rompiendo el equilibrio y el acuerdo tolerante que había permitido la convivencia de los diferentes niveles de las prácticas y creencias religiosas.

CARRILLO Y ANCONA Y LA *RERUM NOVARUM*: LOS PRIMEROS INTENTOS DE ACERCAMIENTO ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO

Hacia fines del siglo XIX la Iglesia decide cambiar su actitud frente a la religión popular. Alarmados por la infiltración incipiente de las sectas protestantes y por el temido avance del socialismo, los obispos de Mérida deciden que es tarea impostergable extender el control de la jerarquía hacia abajo, disciplinar a la feligresía e incorporar la organización del culto, expulsando a los elementos heterodoxos. Estas nuevas actitudes se ajustan también a la estrategia mundial del papa León XIII, que con la encíclica *Rerum Novarum* (1891) interviene enérgicamente para contrarrestar el socialismo, y paralelamente ofrecer una respuesta católica a los problemas generados por el avance del capitalismo. Esto significaba no solamente el visto bueno para la organización de los trabajadores, sino también una mucho más profunda y abierta intervención de la Iglesia en el campo social.[13]

Paralelamente, también las instituciones seculares cambian su actitud frente a los sectores populares. Hacia 1890, momento del auge de la agroindustria henequenera, la clase dirigente y las élites económicas porfirianas se plantean el problema de cómo impulsar y acelerar el proceso de modernización del estado. En 1900 la población de Yucatán era 69.1% de lengua maya, y 77.2% analfabeta. La tasa de natalidad, de 5.14%, era superada por la de mortalidad, 5.33%, una de las más altas en toda América Latina. Los viajeros admiraban el crecimiento de Mérida y de Progreso, pero casi todo el resto del estado permanecía estancado en el subdesarrollo, y sectores importantes de la población ni siquiera habían adquirido una conciencia de la ciudadanía superior a las identidades comunitarias tradicionales. Los grupos dirigentes eran conscientes de esto y pugnaban por una modernización política, económica y cultural que proyectara de una vez por todas al Yucatán de la colonia hacia el siglo XX.

La religión se convirtió entonces en uno de los temas más discutidos. Existía la convicción general de que los principios básicos del catolicismo serían de gran utilidad para estabilizar las relaciones sociales, favoreciendo

[13] Los efectos de la *Rerum Novarum* en México han sido estudiados por CEBALLOS RAMÍREZ, 1991.

la sumisión de la población a las autoridades y su respeto a las normas públicas de conducta. Algunos, más perspicaces, reconocían incluso la función que desempeñaban los símbolos religiosos, en cuanto "guías" para facilitar la transición a sociabilidades más modernas en una forma mucho más efectiva que la simple "ilustración" laica. "¿Puede la irreligión levantar el nivel moral de los indios y mejorar las costumbres de los proletarios?", preguntaba un profesor en 1899.[14] La respuesta había que buscarla en el cristianismo:

> Si la irreligión, si las luces del siglo no pueden llevar a cabo la gran obra [de modernización es] porque las luces y los progresos necesitan un terreno firme en que desarrollarse y ánimos fuertes que puedan aprovecharse de sus beneficios sin experimentar ataques de locura, es preciso ocurrir a la religión para preparar al pueblo de Méjico [*sic*] y entonces la civilización y el progreso producirán óptimos frutos y no lamentables deslumbramientos.[15]

Naturalmente no todos estaban de acuerdo sobre este punto. Seguían existiendo dentro de la clase dirigente regional los herederos y custodios de la tradición anticlerical ilustrada y liberal, que veían en la Iglesia al enemigo principal del "progreso" y en la religión católica un obstáculo considerable para el avance de la sociedad. Estos hombres —llamados localmente "jacobinos", en términos políticos, y "tebchés" (descreídos), si se profesaban abiertamente irreligiosos— cultivaban, sobre todo en las logias masónicas, sueños de "progreso" en que no tenía cabida la Iglesia católica. Para algunos había que imitar a Estados Unidos, favoreciendo la proliferación de las sectas cristianas en un contexto público superconfesional pero no irreligioso. Otros miraban a Francia y abogaban por un fuerte Estado laico republicano que marginara a la Iglesia católica de lo político y lo social, impulsando paralelamente el culto cívico patriótico. Los llamados impropiamente "conservadores", al contrario, querían valorar a la tradición católica, poniendo la religión y la Iglesia al servicio del Estado, al estilo de Maquiavelo. La Iglesia, por último, estaba dispuesta a sumarse a proyectos de desarrollo social si se le reconocía como directora espiritual única y exclusiva de la población yucateca, como había sucedido desde la primera evangelización colonial.

De estas tendencias, algunas de las cuales se condensaron en proyectos político culturales, la primera es propia de América, mientras que la "republicana" y la "conservadora" reproducen la tensión típica de los países

[14] Rubio Alpuche, 1899, p. 13. Texto de un discurso pronunciado en el Colegio Salesiano de la ciudad de México por Néstor Rubio Alpuche, educador y hombre de letras yucateco de finales del siglo.

[15] *Ibid.*, pp. 20-21.

latinos y católicos, especialmente de Francia, en donde la Iglesia fue considerada como la institución que permitiría la construcción de la sociedad nacional, y fue también identificada como un obstáculo fundamental para alcanzar el mismo fin. Ésta fue la tensión entre republicanos, partidarios del Estado laico, y "católicos" partidarios del Estado confesional.

A diferencia de Francia, en Yucatán existía una cultura campesina que estaba distante tanto de la Iglesia como del Estado. La clase dirigente regional, si buscaba un auxilio de tipo religioso para impulsar el progreso, tenía dos opciones para que se difundiera una conciencia ciudadana en las comunidades rurales: se apoyaba directamente en la Iglesia católica o apelaba a sectas protestantes y echaba mano de cultos civiles laicos.

La solución "republicana" fue dominante desde la derrota del Imperio, en 1867, hasta 1876-1878, cuando la revolución tuxtepecana reintegró a los grupos ex conservadores a la participación política en el Estado. La política de conciliación porfirista funcionó bien en Yucatán, determinando relaciones cordiales entre la Iglesia y el Estado por dos décadas. Uno de los motivos de la relación no conflictiva entre el Estado y la Iglesia fue la relativa debilidad y escaso espíritu combativo que había demostrado el clero yucateco a partir de la guerra de castas. En el conocido informe que remitió el general Juan Suárez Navarro al gobierno federal en 1861 se decía que "En Yucatán, el clero secular, único que existe, se ha sometido con toda deferencia, de muy antiguo, á las disposiciones de la autoridad civil. Escaso en su número, ilustrado y pobre en todo el rigor de la palabra, jamás se ha mezclado en los negocios de Estado".[16] La moderación y cordura de la Iglesia yucateca, efecto principalmente del tremendo golpe sufrido con la guerra de castas, atenuó en varias ocasiones las embestidas anticlericales de los liberales, que consideraban al obispado de Yucatán como una excepción en las actitudes beligerantes de la institución eclesiástica en México.[17]

Después de varios años de relaciones benévolas, en la década de los ochenta los tiempos parecían ya maduros para marchar adelante, pasando de la amistad a la colaboración. La Iglesia dio el primer paso durante el gobierno eclesiástico del distinguido obispo de Mérida, Crescencio Carrillo y Ancona (1884-1897).[18]

Carrillo y Ancona, historiador y literato de clara fama, empezó a destacar en el gobierno diocesano en 1877, cuando el entonces obispo Leandro

[16] SUÁREZ NAVARRO, 1861, p. 7. La parte que se refiere a la Iglesia se fundamentó en el precedente *Informe de Justo Sierra O'Reilly* (1859), que fue anexado al documento como comprobante.

[17] Por ejemplo, Benito Juárez autorizó en diciembre de 1863 la devolución del Seminario Conciliar al Obispado de Mérida, y ésta fue una medida excepcional y contraria a las Leyes de Reforma.

[18] Sobre el gobierno de Carrillo, véase CANTÓN ROSADO, 1943.

Rodríguez de la Gala lo nombró secretario de Cámara y Gobierno de la Mitra. El inicio de las responsabilidades administrativas de Carrillo coincidió con la instalación del primer gobierno constitucional surgido del Plan de Tuxtepec, el de Manuel Romero Ancona (1878-1882), gobernador que se mostró desde el principio bien dispuesto a mantener relaciones complacientes con la Iglesia. Rodríguez de la Gala entregó gradualmente el gobierno diocesano a Carrillo, y apoyó su ascenso a obispo coadyutor, en 1884, y obispo de Mérida —sucesor suyo— en 1887, entreviendo las excepcionales capacidades diplomáticas y políticas de su protegido.[19]

La estrategia de Rodríguez de la Gala y de Carrillo se enfocó a garantizar al Estado el apoyo seguro de la Iglesia, en vista del beneficio que vendría a la institución eclesiástica en términos de apoyos a la evangelización y a las prácticas pastorales, principalmente en las regiones rurales indígenas. Refiriéndose a los indios, Carrillo expresó abiertamente en 1891 la ventaja de una colaboración activa entre el Estado y la Iglesia:

> Su reconquista [de los indios], si ha de ser humanitaria y civilizadora, no podrá hacerse sino por medio del elemento religioso, por el que sus antepasados fueron pacificados, y que en mala hora les arrancaron los falsos profetas del siglo. A Nos, sin el auxilio del Gobierno, es imposible realizar su conquista moral como ardientemente deseamos, y como convendría al bien y al honor de la República.[20]

La otra estrategia seguida por Carrillo y Ancona fue establecer vínculos entre el obispado y los círculos y grupos políticos liberales moderados, relegando a un segundo lugar a los tradicionales aliados "conservadores".[21]

En el ámbito cultural, Carrillo lanzó un ambicioso proyecto editorial, escribiendo personalmente e impulsando al periodismo católico. Bajo sus auspicios se fundaron los periódicos *El Eco de la Fe* (1871-1872), *El Mensajero* (1873-1881), *El Artesano Católico* (1876), *Semanario Yucateco* (1878-1882), *El Amigo del País* (1883-1886), *La Razón Católica* (1890-1891), *La Unión Católica* (1892), *La Idea Católica* (1893-1894), *La Fe* (1894), y *El Movimiento Católico* (1897-1898), y se estrecharon las relaciones con uno de los dos diarios más importantes de la península, *La Revista de Mérida*. El obispo en persona se dedicaba a escribir, y editaba sesudos tratados de historia y de lingüística en los cuales expresaba su amplia erudición. Su texto *Compendio de Historia de Yucatán* se divulgó ampliamente como síntesis para las escuelas, conforme a la preocupación del obispo para la difusión de la cultura católica.[22] Carrillo

[19] SUÁREZ MOLINA, 1981, pp. 1110-1117.
[20] CARRILLO Y ANCONA, 1891, p. 294.
[21] MENÉNDEZ, 1995, pp. 74-78.
[22] Por ejemplo CARRILLO Y ANCONA, 1871 y 1895. La publicación de textos de historia de amplia difusión tenía como objetivo valorar la tradición católica en la formación de la sociedad

fundó el Gremio de Profesores y Estudiantes, y cultivó la amistad con los principales escritores y periodistas del estado.[23]

En su última carta pastoral (1897), Carrillo y Ancona se dirigió a los escritores católicos recordándoles sus deberes y exhortándolos a apoyar la acción del Estado:

> En las materias políticas procuren siempre manifestar, que es muy útil á cualquier Gobierno civil defender los derechos de la Iglesia y ayudarla en la educación del pueblo cristiano, y que de allí proviene al mismo Gobierno mayor poder y estabilidad; pero eviten en sus escritos todo aquello que pudiera perturbar la paz de la República y provocar sediciones, ni levanten calumnias contra las personas que rigen la cosa pública.[24]

Entre las familias que más estrecharon lazos de amistad con Carrillo y Ancona sobresalían los Molina Solís. De los ocho hermanos Molina Solís, José María fue cura párroco de la iglesia catedral, y luego tesorero de la diócesis de Mérida; Pastor era también sacerdote jesuita y profesor; Juan Francisco era un afamado periodista e historiador católico; Manuel fue también periodista devoto; Audomaro, profesor en el Colegio Católico de San Ildefonso.[25] Audomaro y otros dos hermanos, Augusto y Olegario, eran empresarios y hacendados influyentes en Yucatán a fines del siglo XIX.

Olegario Molina, quien se convertiría en 1902 en gobernador del estado, era el miembro más prominente de su numerosa familia. En los tiempos de la intervención francesa había destacado en el bando republicano y liberal, y ocupado más tarde importantes cargos políticos en el régimen republicano restaurado. Se dedicó también, con éxito, a los negocios, acumulando una fortuna fabulosa a finales de siglo. Respecto a la religión, Olegario, a diferencia de muchos liberales de la época, no era un "comecuras" o un "jacobino" fanático, y tenía fama de político moderado y dispuesto a los compromisos.

Carrillo y Ancona cultivó la amistad de los Molina y otras familias prominentes de tradición liberal moderada, para impulsar un proyecto de recuperación de la Iglesia en los terrenos social, cultural, económico y político. Gracias a estos contactos y a su gran habilidad política, la Iglesia católica yucateca pudo abrir escuelas, impulsar la evangelización de los indígenas, y organizar importantes proyectos editoriales. En 1890 la Iglesia dio su apoyo para la fundación de la primera institución financiera de

---

regional, en contraste con las interpretaciones liberales oficiales, que generalmente se mostraban hostiles a la Iglesia.

[23] Francisco Cantón Rosado, Juan Francisco Molina Solís, Isidro Mendicuti Ponce y Delio Moreno Cantón fueron los más cercanos a Carrillo.

[24] CARRILLO Y ANCONA, 1897, p. 45.

[25] VALDÉS ACOSTA, 1926, tomo II, pp. 19-26.

capital autóctono, el Banco Yucateco, cuyo consejo administrativo estuvo integrado por católicos prominentes, incluyendo a Olegario Molina.[26] Por otro lado, se intentó el restablecimiento de los diezmos gracias a la acción de José María Molina, nombrado en 1884 tesorero de la diócesis. El cobro del diezmo, aunque probablemente limitado y parcial, suscitó el rechazo de los hacendados, tanto de los "jacobinos" como de los "conservadores", cuando un decreto obispal, en 1888, estableció un impuesto especial sobre el henequén.[27] En los sectores más bajos hubo descontento en 1896, cuando fueron aumentados repentinamente los aranceles parroquiales y revocado el privilegio de los indios de no pagar impuestos y obvenciones.[28]

El proyecto de acercamiento entre el Estado y la Iglesia se vio frustrado cuando, en 1894, ascendió al poder una facción liberal extremista, liderada por Carlos Peón Machado, masón, librepensador y acérrimo enemigo del clero. Carlos Peón había sido vicegobernador en 1876, cuando fue derribado por la revolución tuxtepecana.

En el cuadrienio 1894-1897, en el estado de Yucatán, con el pretexto de aplicar integralmente las Leyes de Reforma, se violaron muchas de las reglas informales que configuraban la "política de conciliación" porfirista con la Iglesia.[29] La tensión que se provocó fue probablemente una de las causas que empujaron a Porfirio Díaz a quitar el mando al grupo dirigente peonista en 1897.

El gobierno de Peón fue solamente el desenlace de la maduración de una corriente política local "jacobina", extremista e intransigente, en contraposición al liberalismo moderado que predominaba desde la pacificación tuxtepecana de 1876-1878.[30] De acuerdo con esta tendencia, los cuatro años de gobierno de Peón fueron matizados por una política de laicización de la esfera pública que generó un estado de aguda tensión con la Iglesia. La tensión era estimulada por la postura ideológica extremista adoptada por intelectuales, profesionistas y hombres de negocios, como Adolfo y Antonio Cisneros Cámara, Yanuario y Alvino Manzanilla, Rodolfo Menéndez de la Peña y el mismo Carlos Peón.[31]

[26] MENÉNDEZ, 1995, pp. 93-94.

[27] CARRILLO Y ANCONA, 1888.

[28] MENÉNDEZ, 1995, pp. 199-200.

[29] Por ejemplo, el hostigamiento de que fueron objeto las escuelas religiosas, conforme al estatismo absolutista adoptado en materia educativa por los peoncistas. Véase MENÉNDEZ, 1995, p. 133.

[30] En la década de 1890 empiezan a vislumbrarse tres grandes corrientes político-culturales: la liberal radical, la liberal moderada de tendencia positivista, y la liberal moderada tradicionalista o "conservadora". Menéndez, sugiriendo una definición más estrecha de "liberalismo", llama a la primera "liberal consecuente", a la segunda "liberal oportunista" y a la tercera "clerical-conservadora": MENÉNDEZ, 1995, *passim*.

[31] Estos liberales, alimentados en las lecturas de autores como Voltaire, Feuerbach, Hegel y en las discusiones en las logias masónicas (a las cuales todos pertenecían), habían desarrollado

El gobierno "jacobino", insólitamente radical en el México de la conciliación porfirista, se desmoronó con la crisis política de 1897.[32] Al año siguiente, el Estado recuperó la línea política anterior, enfocada hacia las buenas relaciones con la Iglesia y hacia la paz social. En realidad, en el periodo de 1898 a 1910, se pudo definir una nueva estrategia de las relaciones Estado-Iglesia, que rebasó la política de buena convivencia anterior. Durante el gobierno de Francisco Cantón (1898-1901) y sobre todo durante los dos mandatos de Olegario Molina (1902-1910) surgió un proyecto político nuevo, que integró el espíritu del catolicismo social y el progresismo de marca positivista, en auge en todo el ámbito nacional de acuerdo con la hegemonía establecida por el partido "científico".[33]

La instalación del gobierno de Cantón coincidió con la muerte de Carrillo y Ancona (1897), que desató una turbia pugna interna en la Iglesia por la sucesión obispal. De 1898 a 1899 gobernó la mitra el antiguo rival de Carrillo, Norberto Domínguez, amigo personal de Cantón y de los miembros más destacados del partido "cantonista". La hegemonía cantonista, que representaba un *revival* del antiguo partido conservador, y más aún, un avance del partido militar anticientífico, duró poco. Francisco Cantón perdió influencia a consecuencia de la caída, en 1901, de Joaquín Baranda, ministro de Justicia y enemigo de los "científicos", y tuvo que renunciar a las ambiciones de reelegirse para un segundo mandato. En la mitra también se dio un giro importante. A finales de 1900 fue elegido como obispo de

---

visiones apocalípticas y maniqueas de la contienda en acto para dibujar un marco ideológico a la modernización. Para ellos estaba todavía vigente el conflicto entre el antiguo régimen y la revolución, como si estuvieran viviendo en París en 1789 y no en Mérida a finales del siglo XIX. Véase MENÉNDEZ, 1995, caps. 2, 5 y *passim*. Sobre la radicalización de las minorías en las "sociedades de pensamiento" véase COCHIN, 1989, *passim*.

[32] En 1897, durante la campaña electoral para la gubernatura del estado, hubo numerosos incidentes entre los militantes "conservadores" y los "liberales", que culminaron en una matanza del 11 de agosto de 1897, de la cual fue considerado responsable el gobernador Carlos Peón. Porfirio Díaz aprovechó la ocasión para derribar el gobierno peonista, cuyo radicalismo amenazaba la estabilidad política en la península, e indicó como futuro gobernador al "conservador" Francisco Cantón: MENÉNDEZ, 1995, pp. 204-205.

[33] En un ensayo anterior nos referimos al acuerdo entre el gobierno de Olegario Molina y el obispado de Yucatán como *alianza progresista*: SAVARINO, 1995; en este trabajo, en cambio, utilizamos el término "colaboración", poniendo más énfasis en los aspectos sociales que en los políticos. El acercamiento político entre Molina y la Iglesia fue señalado inicialmente por MENÉNDEZ, 1993, pp. 3-11. Este autor define la alianza como "clericato", considerando que la intervención de la Iglesia al lado del Estado puso entre paréntesis la definición liberal moderna de éste, estableciendo de hecho un régimen clerical conservador tendencialmente reaccionario; MENÉNDEZ, 1995, pp. 303-330. Su posición se debe fundamentalmente a que atribuye el impulso modernizador únicamente a la corriente política liberal radical. Un experimento parecido al de Yucatán fue tal vez el sistema que estableció el presidente García Moreno en Ecuador entre 1860 y 1875, continuado por sus sucesores "conservadores" hasta 1895, cuando una insurrección liberal impuso un régimen anticlerical: MEYER, 1989, p. 128. El surgimiento de la colaboración progresista Estado-Iglesia en Yucatán se debe en general al doble cambio que se dio en la Iglesia y en las clases dirigentes regionales. La primera, sobre todo a partir de

Mérida un joven sacerdote de 32 años, Martín Tritshler y Córdova. Éste, imbuido de ideas acerca de la reconquista espiritual cristiana en el mundo moderno, y fiel a la disciplina romana, estaba decidido a impulsar una política eclesiástica más activa, de acuerdo con las nuevas estrategias de la Iglesia católica en América Latina.[34]

El establecimiento de la colaboración: Martín Tritshler y Olegario Molina

Entre 1901 y 1902 se dieron las condiciones para facilitar el acercamiento ulterior entre el Estado y la Iglesia, en vista de los objetivos comunes relacionados con el desarrollo regional. El nuevo obispo estaba bien dispuesto a establecer alianzas tácticas con el poder político, conforme a las instrucciones recibidas en Roma y siguiendo la línea ya intentada, con poco éxito, por Carrillo y Ancona. Por otra parte Olegario Molina, el nuevo gobernador electo, se mostraba interesado en atraer todas las fuerzas regionales que estuvieran dispuestas a sumarse a su proyecto de crecimiento económico y social, en el estilo pragmático, tecnocrático y positivista en auge en todo el país a partir de 1901 gracias al apogeo político del partido "científico". Recién electo gobernador, Molina tendió la mano a la Iglesia y estableció excelentes relaciones con la mitra, utilizando la mediación de sus hermanos sacerdotes y sus contactos personales. Así el Estado y la Iglesia

---

1891, año de la publicación de la *Rerum Novarum*, se abre al mundo moderno, ofreciendo una respuesta cristiana a los problemas sociales contemporáneos. Deja por lo tanto su anterior actitud de hostilidad frente al progreso, y propone ya no una vuelta al pasado, sino un modelo para el futuro. En las clases dirigentes, por otra parte, se difunde una nueva ideología nacida de una base católica, el *positivismo*. Tal como había sido conceptuado por Comte, el positivismo es una doctrina materialista que se opone a cualquier metafísica, laica o religiosa. Para los positivistas la evolución histórica debe superar tanto a la religión como a la mitología secular que le había sucedido. En este contexto es posible un encuentro con la Iglesia que, por representar una etapa "superada" de la evolución humana, no parece ya amenazadora como fue para los liberales extremistas. Por otro lado, la Iglesia no tarda en aprovecharse de la crítica antimetafísica del positivismo para atacar a la mitología liberal hipostasiada en la tradición ilustrada y revolucionaria. En realidad la Iglesia capta inmediatamente y aprovecha hábilmente toda crítica al sistema surgida a fines del siglo XIX, como hace evidente la encíclica *Rerum Novarum* que adopta unos temas y un lenguaje casi "socialistas".

[34] El joven Martín estudió en el Colegio Pío-Latinoamericano, en Roma, en donde recibió el título de doctor en filosofía en 1887, el de doctor en teología en 1891 y el de doctor de derecho canónico en 1893. En 1891 fue ordenado sacerdote y regresó a México en agosto de 1893, después de diez años de permanencia en la "ciudad eterna", Rubio Mañé, 1941. Los egresados del Colegio Pío-Latinoamericano formaban una élite en la jerarquía continental, y eran enviados a América con el propósito de estrechar los vínculos entre las diócesis y el Vaticano, impulsar la educación católica, las prácticas de fe ortodoxas y establecer acuerdos amistosos y concordatos con los poderes políticos. Esta estrategia fue puesta en claro sobre todo durante el primer Concilio Plenario de América Latina, en 1899.

pudieron entrar en un periòdo de franca e intensa colaboración para intentar la solución de los problemas que implicaba el subdesarrollo regional.[35] ¿Cuáles eran los fundamentos de esta colaboración?

El Estado necesitaba extender su autoridad en las regiones rurales, en donde sobrevivía la sociedad campesina tradicional con su independencia y sus autonomías. Para hacer esto tenía que acelerar el proceso de transformación de los indígenas en ciudadanos del Estado. Olegario Molina lanzó entonces una campaña para la educación popular siguiendo un programa de nacionalización cultural de los estratos marginales; en las escuelas del Estado, los campesinos indígenas se hubieran convertido en ciudadanos mexicanos modernos. Los indios mayas semiindependientes del sur y del oriente, por otra parte, también necesitaban ser incorporados urgentemente a la sociedad nacional, adquiriendo la fisonomía cultural de ciudadanos integrados, dispuestos a participar en la vida civil del estado.

Para llevar a cabo esta tarea gigantesca se necesitaba un esfuerzo que el Estado no era capaz de mantener solo. La Iglesia era la única institución apta para colaborar en la obra educativa, ya que poseía una capacidad de penetración social que inclusive superaba a la del Estado. Había, asimismo, otras razones para solicitar la colaboración de la Iglesia. Una de éstas era sin duda la función de estabilizador social que había ya desempeñado la institución eclesiástica durante la época colonial. Otra razón en cambio, se relacionaba con una exigencia cultural más propia de los tiempos modernos. Aun los que no eran positivistas estaban conscientes de que los sectores campesinos necesitaban una educación *cristiana* antes que cívica progresista. Una evangelización insuficiente en la época colonial llevaba consigo el problema de la débil sedimentación del sistema simbólico fundamental cristiano, base de la identidad cultural occidental. Los símbolos religiosos eran, en efecto, la premisa indispensable para que pudieran ser transmitidos símbolos y significados secundarios seculares. La modernización, en cierto sentido, tenía que ser precedida por la cristianización.

Dadas estas premisas, el Estado y la Iglesia avanzaron juntos para lograr una mayor estabilidad social e integrar los sectores indígenas y campesinos marginales en la moderna sociedad nacional. Entre 1902 y 1909 el primero aumentó los gastos para la instrucción pública de 173 000 a 412 000 pesos, e impulsó la construcción de escuelas en todos los rincones del estado.[36]

[35] Posiblemente Porfirio Díaz intuyó las posibilidades de una colaboración más activa y abierta entre Estado e Iglesia, de ahí que impulsara experimentos regionales como el que se dio en Yucatán a partir de 1902. Hace falta sin duda extender la investigación a otros estados tomando en cuenta la actuación de la Iglesia en los diferentes contextos regionales.

[36] Los gastos repercutieron en la modernización de los edificios y equipos escolares, en la elevación del salario y de las pensiones de los profesores, y en un control más estricto sobre el desempeño docente y la asistencia de los alumnos. Olegario Molina dijo en una ocasión que

Como resultado de este esfuerzo, entre 1900 y 1910 el índice de analfabetismo bajó de 77 a 70%. Las vías de comunicación se extendieron prodigiosamente: los ferrocarriles, por ejemplo, aumentaron en sólo cinco años de 666 km en 1903 a 920 km en 1907, y un incremento parecido conocieron las redes viaria, telegráfica, telefónica y de correos. La nueva Constitución del estado, en 1905, reformó la administración pública centralizándola y haciéndola más eficiente.[37] Entre otras cosas, aumentó la competencia de los jefes políticos en materia de desarrollo económico, policía e instrucción pública. Los esfuerzos modernizadores de Molina fueron facilitados por su pragmatismo y experiencia previa como exitoso hombre de negocios.[38]

Martín Tritshler no se quedó atrás, y gracias a sus esfuerzos la Iglesia avanzó con un programa articulado para la centralización y racionalización de la administración de la diócesis, el mejoramiento de las infraestructuras y del personal, y una vigorosa política social y cultural. El objetivo era lanzar una campaña para la cristianización de los sectores populares, para establecer una sociedad integralmente católica.[39]

Uno de los primeros pasos en esta dirección fue continuar la restauración, la reconstrucción o la edificación de templos y capillas, muchos de los cuales habían quedado dañados o destruidos desde la guerra de castas. Gracias al permiso del gobierno para reanudar el cobro de los diezmos, a generosos donativos y a la iniciativa de juntas de feligreses, las obras avanzaron rápidamente. Muchos templos fueron dotados de iluminación eléctrica y de objetos de culto, y fueron embellecidos por artistas italianos. El número de templos pasó de 97 en 1895 a 160 en 1900, y a 181 en 1911.[40]

En el campo educativo, Tritshler tenía programado "difundir escuelas por todo el Estado hasta conseguir el mayor número que la Iglesia pueda sostener",[41] y en efecto, el número de centros de enseñanza comenzó a crecer desde 1902, mejorándose las infraestructuras y la planta de maestros. El obispo en persona fundó un colegio católico en Espita, y con la ayuda de Audomaro Molina, hermano del gobernador, llevó a Yucatán a las religiosas

era deber del Estado "procurar que la instrucción se difunda hasta las regiones más apartadas; evitar su confinamiento en los centros principales; generalizar el convencimiento de que la instrucción es el bien más apetecible y [...] contribuir a que compenetre en las masas populares". Véase MOLINA, 1906, p. 12.

[37] En efecto, el periodo de gobierno de Molina recibió el nombre de "renacimiento administrativo": LÓPEZ ITUARTE, 1910, p. 207.

[38] "El Sr. Molina dio punto á sus negocios mercantiles, y se consagró en cuerpo y alma [...] a la reconstrucción del Estado, adoptando el sistema del Sr. General Díaz, sintetizado en la sentencia de 'poca política y mucha administración'": ZAYAS ENRÍQUEZ, 1908, p. 246.

[39] Véase SAVARINO, 1995, pp. 162-168.

[40] SAVARINO, 1995, p. 163; y MENÉNDEZ, 1995, p. 267. El aumento repentino entre 1895 y 1900 se debe a la reactivación de templos cerrados o inutilizados durante el gobierno "jacobino" de Carlos Peón.

[41] Citado en MENÉNDEZ, 1995, p. 241.

de Jesús María para que se dedicaran a la enseñanza. Muchas escuelas estuvieron a cargo de los hermanos maristas o de católicos ilustrados. Hacia 1909 el Colegio Católico de San Ildefonso, en Mérida, era tal vez el instituto de enseñanza más moderno que existía en la península.[42] Programas educativos especiales fueron organizados para los niños, los obreros y el personal de servicio doméstico. En 1909 alrededor de 20% de la población estudiantil del estado estudiaba en escuelas católicas.[43]

Los sacerdotes recibieron una atención especial en el programa de Tritshler. El obispo había encontrado un clero indisciplinado, dividido en facciones, poco instruido y poco motivado. Había tensión sobre todo entre los sacerdotes yucatecos, algunos de los cuales profesaban ideas "regionalistas" e "indigenistas", y los sacerdotes españoles, más ortodoxos y fieles al centralismo eclesiástico.[44]

El nuevo obispo decidió disciplinar a los primeros y controlar a los segundos para lograr el objetivo de mejorar la organización y el nivel cultural del clero diocesano.

Los sacerdotes fueron obligados a asistir a conferencias y a ejercicios espirituales periódicos en Mérida, durante los cuales eran entrenados en el conocimiento de la nueva política social.[45] A los párrocos les fue impuesta la visita regular de las dependencias de sus parroquias y se les recomendó mayor rigor en la administración de los sacramentos.[46] Frecuentemente el arzobispo en persona visitaba las parroquias para averiguar el estado en que se hallaban y amonestar a los curas negligentes. A partir de 1905 los párrocos fueron también obligados a recibir el nuevo órgano de la diócesis, el *Boletín del Obispado*, mensual, en donde se encontraban noticias de todo el mundo católico, discusiones teológicas y litúrgicas, documentos administrativos, etcétera. El objetivo de la publicación era informar, instruir y disciplinar al clero parroquial disperso en el territorio diocesano.[47]

[42] S.A., 1909.

[43] SAVARINO, 1995, p. 166. El porcentaje de los alumnos "católicos" era en realidad mayor, porque la tasa de ausentismo y de abandono en las escuelas del estado era dos veces superior a la de las escuelas privadas.

[44] Véase MENÉNDEZ, 1995, pp. 212-227. El clero nativo "indigenista" toleraba las prácticas tradicionales de la religión popular, incluyendo ciertos sincretismos que parecían "herejías" a los ojos de los sacerdotes extranjeros.

[45] Los ejercicios duraban una semana: por ejemplo, en julio de 1906 acudieron a los ejercicios espirituales 55 sacerdotes, divididos en dos tandas de 30 y 25, en dos semanas consecutivas: BEOY, núm. 20, 8 de agosto de 1906, pp. 199-200. Las conferencias, a menudo impartidas por el mismo Martín Tritshler, tenían lugar todos los lunes en el palacio episcopal, y eran obligatorias para todo clérigo residente en Mérida y sus alrededores: BEOY, núm. 23, 8 de noviembre de 1906, pp. 261-262.

[46] Sobre las visitas parroquiales véase SAVARINO, 1995, pp. 168-170.

[47] Martín Tritshler justificó la difusión del *Boletín* con "...la necesidad de que las leyes de la Iglesia sean mejor conocidas y observadas y el deseo de tener con nuestro venerable y amado Clero una comunicación más frecuente y regular", BEOY, núm. 1, 8 de mayo de 1905, p. 4.

La diócesis necesitaba, además de un clero culto y obediente, un mayor numero de clérigos. Martín Tritshler hizo venir a Yucatán numerosos sacerdotes extranjeros, principalmente españoles. El número de los sacerdotes en la diócesis aumentó de 76 en 1900 a 104 en 1910. De éstos, los extranjeros pasaron de 28 en 1899 a 56 en 1914.[48] La llegada de tales extranjeros provocó fricciones con el clero nativo y problemas en el contacto con los feligreses indígenas. Los recién llegados de España estaban imbuidos de espíritu misionero, desconocían el medio cultural local y tenían serias dificultades de comunicación. En 1913 tan sólo 41 sacerdotes de la diócesis hablaban algo de maya, el idioma de la mayoría de los feligreses en las parroquias rurales.[49] Para remediar la carencia de clérigos fueron empleados los misioneros especializados, como los padres del Corazón de María, los paulinos y los vicentinos. También llegaron los padres jesuitas, cuya compañía fue restaurada por Martín Tritshler en 1906. En fin, fueron fundadas numerosas secciones de la Propaganda Fide, la organización para la Propagación de la Fe.[50]

La ofensiva reformadora y misionera procuraba transformar la sociabilidad religiosa para volverla más racional, ortodoxa e institucional. Martín Tritshler actuó con una política deliberada para establecer el catolicismo romano como único horizonte simbólico legítimo de la sociedad, combatiendo las prácticas culturales heterodoxas y autogestionadas de la religión popular y contrarrestando las amenazas protestante, "jacobina" y anarcosocialista.

La religiosidad popular fue sometida a programas de depuración e incorporación sistemáticas. En lugar del culto a los santos patronos, se intentó difundir el culto a Cristo, a la Virgen María y al Santísimo Sacramento. La Virgen de Izamal, patrona de la península, fue invocada solemnemente en agosto de 1904 y en agosto de 1908, con imponentes reuniones de masas de fieles. Fue también impulsado el culto a la Virgen de la Inmaculada Concepción; mientras, tuvo menos éxito, en cambio, el intento de introducir la Virgen de Guadalupe, cuyo culto no tenía una tradición fuerte en Yucatán.[51] En 1911, de 181 templos diocesanos, 45 estaban dedicados a una Virgen.[52]

[48] MENÉNDEZ, 1995, pp. 217 y 231.

[49] BEAY, núm. 103, 8 de julio de 1913, p. 172. Ya en 1899 un clérigo yucateco había expresado que "los sacerdotes extranjeros, por más sabios que sean, para poco o nada sirven, por no saber la lengua maya", citado en MENÉNDEZ, 1995, p. 216.

[50] La Propaganda Fide tenía su sede mundial en Lyon, Francia: BEAY, núm. 26, 8 de febrero de 1907, pp. 25-28.

[51] El culto guadalupano fue fomentado, con poco éxito, por Carrillo y Ancona. El obispo era personalmente devoto de la Virgen, y polemizó abiertamente con el historiador García Icazbalceta, quien había puesto en duda la autenticidad de la aparición guadalupana.

[52] SAVARINO, 1995, p. 167; y MENÉNDEZ, 1995, pp. 267-268.

El impulso al culto mariano se proponía disminuir el número de los intermediarios sagrados, como eran los santos, para concentrar la función mediadora en figuras simbólicas menos identificables con los cultos locales y más susceptibles de ser incorporadas a una gestión centralizada. Para hacer esto era necesario expulsar de la práctica religiosa los elementos heterodoxos y localistas propios de la religiosidad comunitaria y familiar, como ciertos cultos iconológicos y mágicos tradicionales de las parroquias rurales indígenas. En un edicto de enero de 1907, Martín Tritshler criticó las fiestas patronales y el culto a las imágenes, "pues nadie ignora que las grandes fiestas de nuestros pueblos son, por desgracia, más propias para la disipación que para el recogimiento —y amonestó— a los que hacen consistir su devoción en adorar la Sta. Cruz y venerar las sagradas imágenes".[53] Más tarde, en 1910, dijo a los seminaristas que era necesario evitar "en la casa del Señor desperfectos que rayan en irrisión y profanación, como son tantas pinturas y esculturas que se encuentran en los templos".[54] Estas iniciativas operaban en las zonas rurales marginales en el sentido de completar el proceso de "desencantamiento del mundo", transmitiendo sociabilidades religiosas más racionales y modernas.[55]

En los pueblos se hicieron esfuerzos para reglamentar el calendario ritual, disciplinar la práctica religiosa y moralizar las normas de conducta de los feligreses. Las fechas del calendario litúrgico oficial fueron solemnizadas con ceremonias y actos multitudinarios que, gracias al acuerdo con el Estado, ya no se reprimían con el pretexto de las Leyes de Reforma. Por ejemplo la fiesta de los Reyes Magos, a principio de enero, transformaba radicalmente la vida de la pequeña ciudad de Tizimín:

> En aquéllos tiempos, la sola proximidad de la feria o fiesta de los Santos Reyes, en Tizimín, hacía que toda la Península sintiera como si una corriente eléctrica la sacudiera. Y empezaba la gran romería que de todas partes se iba descolgando, y [...] llegaba la gente en ferrocarril, en bolanes, carretas, caballos y a pie. Se estima que la población aumentaba de golpe en más de cincuenta por ciento, de modo que Tizimín se volvía un hervidero humano, y este exceso de población tenía que acomodarse en los amplios solares o patios de las casas o bien arreglársela como fuese posible, en los rincones callejeros más propicios.[56]

Una invasión parecida sufría la ciudad de Izamal en agosto, durante la feria de la Virgen, y en todo centro importante existían acontecimientos similares, con poder de atracción sobre un amplio territorio. Por otra parte,

[53] BEAY, núm. 25, 8 de enero de 1907, pp. 7-9.
[54] CANTÓN ROSADO, 1943, p. 80.
[55] Véase SAVARINO, 1995, p. 162.
[56] ROSADO VEGA, 1947, pp. 73-74.

las fiestas de la Semana Santa abrían en todos los pueblos un tiempo sagrado en que desbordaba una práctica religiosa con un *pathos* emocionante:

> La Semana Santa, o mejor dicho, su mayor solemnidad, daba principio el miércoles por la tarde con las tinieblas que terminaban al anochecer y que consistía en ciertos cantos, apagando gradualmente los cirios hasta quedar el templo en completa obscuridad. El jueves era de gran fiesta: se celebraba la misa con gran solemnidad, oficiando varios sacerdotes, y durante ella se entregaba la llave del Sagrario al Jefe Político, Presidente Municipal o a algún vecino [...] Desde este día, enmudecían las campanas del templo, y todos los actos religiosos eran indicados con matracas en el interior de la iglesia y en la parte elevada o campanario, hasta el sábado en que se repicaban alegremente, acompañadas de cohetes voladores. En la tarde y también por la noche, había procesiones [...] que recorrían las principales calles de la población [...] con numeroso acompañamiento de todas las clases sociales, al compás de marchas tocadas por bandas de música y con gran iluminación de antorchas y cirios.[57]

Este ritualismo que la Iglesia intentaba controlar y volver más ortodoxo, configuraba un calendario sagrado que se sobreponía al calendario laico y cívico, suscitando a menudo el disgusto de los anticlericales.[58] Durante la época de la colaboración progresista entre el Estado y la Iglesia, las ceremonias cívicas perdieron brillo y la Cuaresma llegó incluso a dominar el carnaval, entonces muy popular.[59] El Estado, sin embargo, permitió y aprobó el esfuerzo de catolización integral del tiempo, conforme a la estrategia adoptada de apoyarse en la Iglesia para sociabilizar e integrar los sectores populares al proyecto de desarrollo regional.

En las zonas aisladas del sur y del oriente del estado, la Iglesia avanzó como una verdadera punta de lanza de la modernización, abriendo el camino para la pacificación, civilización e incorporación de los grupos indígenas semibárbaros de la frontera. Esta acción se había iniciado durante la campaña de Francisco Cantón y del general Bravo en contra de los mayas rebeldes de Chan Santa Cruz, de 1898 a 1901. Para ayudar al proceso de pacificación de los indios fueron empleados entonces los padres de la Congregación de la Misión, encabezados por el cura doctor Carlos de Jesús Mejía, director del Seminario Conciliar de Mérida, en coordinación con la

[57] OJEDA, 1921, pp. 33-34.

[58] Véase un cuadro comparativo de los dos calendarios en MENÉNDEZ, 1995, pp. 161-162.

[59] Existen numerosas evidencias del relegamiento de las ceremonias cívicas y patrióticas durante la última década del porfiriato. El carnaval, por otro lado, fue objeto de críticas de la curia: "Serán muy dignos de censura [...] aquéllos que, no contentos con haberse divertido los días del Carnaval, pretendiesen continuar esas diversiones mundanas durante las primeras semanas de la Cuaresma, profanando este santo tiempo y dando un funesto ejemplo de desacato a las leyes de la Iglesia", BEOY, núm. 24, 8 de marzo de 1906, p. 54.

diócesis de Mérida y con el presidente Díaz.[60] La acción misionera continuó por años, durante el gobierno de Olegario Molina, quien estaba personalmente involucrado en las concesiones de terrenos federales en Quintana Roo.[61] Por ejemplo, en febrero de 1907 un grupo de misioneros, escoltados por militares, inició la obra de pacificación de los vecinos rebeldes del pueblo de Xocchén:

> desde Chichimilá fuimos escoltados por seis soldados convenientemente armados y prevenidos, creyendo tropezar con un enemigo oculto detrás de cada mata, y que al llegar al pueblo de nuestro destino nos encontraríamos con hombres semisalvajes, de fiero mirar y de disposiciones hostiles.[62]

Pero, con agrado de los padres, el cacique les dio la bienvenida y los misioneros pudieron bautizar y distribuir la comunión a 512 indios. La apertura de la frontera a la civilización y la seguridad de los territorios "pacificados" estuvieron entre los puntos que pactaron el Estado y la Iglesia en el marco de la colaboración entre Olegario Molina y Martín Tritshler.

En las regiones ya "civilizadas", uno de los elementos clave de este acuerdo era la acción moralizadora de los sectores populares. La Iglesia tenía que apoyar la acción estatal de represión de los "vicios" del juego, del ocio y del alcohol, consolidar la unidad de la familia, y educar para inculcar el respeto de las leyes y del orden social. Esta acción se integraba con la expansión de las organizaciones gremiales, cofradías y hermandades, que tenían la función de agregar y dar cohesión a una sociedad embestida por procesos de transformación acelerada. Había organizaciones para todo grupo social, desde los artesanos hasta los intelectuales y hacendados. Olegario Molina se afilió a la Cofradía de Esclavos del SS. Sacramento, en cuya lista de miembros figuraron también tres hermanos suyos y una mues-

[60] Los padres misioneros eran acompañados por destacamentos militares, por vía terrestre o marítima, hasta las zonas que tenían que pacificar, y se reportaban con los oficiales del ejército que operaban en la zona. Por su buen desempeño entre los indios, Carlos de Jesús Mejía fue nombrado obispo de Tehuantepec el 11 de enero de 1903.

[61] Olegario Molina fue uno de los principales promotores de la separación del territorio federal de Quintana Roo de Yucatán, en 1902, conforme a la voluntad de Porfirio Díaz y sus propios intereses personales. Las concesiones obtenidas por Molina en la Bahía de Chetumal en 1903 sumaban 328 000 hectáreas. Pastor Molina, sacerdote y hermano de Olegario, operó por algún tiempo en Belice desempeñando actividades relacionadas con los intereses de la familia. En el negocio de terrenos "pacificados" estaban también involucrados, a partir de 1898, amigos influyentes de Olegario: Porfirio Díaz Jr. (hijo del presidente), Joaquín D. Casasús y Rosendo Pineda: WELLS, 1985, cap. 4. El 17 de mayo de 1909 Pastor Molina acompañó a Martín Tritshler en su histórica visita pastoral a Isla Mujeres y Cozumel, por la cual la Armada Nacional puso a su disposición el cañonero *Bravo*. El hermano de Olegario continuó su viaje hasta Santa Cruz de Bravo, sede de la administración militar del territorio: SUÁREZ MOLINA, 1981, p. 1187.

[62] BEAY, núm. 27, 8 de marzo de 1907, p. 81.

tra significativa de la élite de la capital del estado.[63] Más tarde aparecieron organizaciones sociales obreras y culturales, como la Liga de Acción Social Católica, la Juventud Católica y la Asociación Juvenil Católica, con características más modernas.

Los esfuerzos de la Iglesia para organizar la sociedad fueron apoyados por una activa política editorial. En 1906 el *Boletín del Obispado* anunció la apertura de una ofensiva educativa y propagandista en gran escala:

> El más grande enemigo de la religión es la ignorancia, el medio más fácil de hacerla desaparecer [...] la prensa. [Es necesario, pues] favorecerla con dinero apelando á las personas piadosas [...] Fundar periódicos y revistas agradables y económicas; favorecer á los [periódicos católicos] que se publican [...] hacer ediciones numerosas y gratuitas de hojas de propaganda, de folletos, de libros, de novelas morales; regalar subscripciones por meses ó por años, como premio á la aplicación; repartir ejemplares de periódicos en los pueblos; establecer centros de lectura recreativa y honesta; colectar limosnas para este objeto y poner de manifiesto la necesidad de llevar á la práctica estos y otros proyectos semejantes.[64]

Durante la época de la colaboración progresista Tritshler-Molina, en efecto, aparecieron el semanario católico *La Verdad*, y el periódico *Diario Yucateco*, que se sumaban a las publicaciones católicas *Calendario Espinosa* y *La Revista de Mérida*. Para las publicaciones de folletería, la Iglesia se sirvió de la imprenta Gamboa Guzmán, de la del Colegio San José de Artes y Oficios y de la imprenta de la Lotería del Estado, que el gobierno puso a disposición de la Curia en varias ocasiones.

La colaboración progresista llegó a su apogeo entre 1905 y 1907. En mayo de 1905 Martín Tritshler hizo su visita *ad limina apostolorum*, permaneciendo en Roma siete meses, durante los cuales dio noticias de las labores sociales y políticas conducidas en la diócesis. Molina, por otro lado, recibió la visita de Porfirio Díaz en febrero de 1906, durante la cual el presidente pudo constatar la paz y la prosperidad que reinaban en Yucatán, incluyendo las buenas relaciones con la Iglesia. El 14 de abril de 1907, en fin, la diócesis de Yucatán fue erigida en arquidiócesis, obteniendo la independencia de la de Oaxaca como reconocimiento de los esfuerzos y logros de Martín Tritshler y de la Iglesia yucateca.[65]

[63] Augusto, Juan Francisco y Audomaro Molina: véase CANO CASTELLANOS, 1909, pp. 62-75.
[64] BEOY, núm. 24, 8 de diciembre de 1906, pp. 271-272.
[65] BEAY, núm. 29, 8 de mayo de 1907, pp. 138-153.

Las primeras señales de tensión

Para entender el verdadero alcance y significado de la colaboración progresista, es necesario continuar el análisis con una perspectiva "desde abajo", es decir, observando cómo los actores sociales reaccionan y expresan su propia voluntad frente al embate de los proyectos de las élites.

El impacto social de la ofensiva católica comenzó a ser perceptible hacia 1908. Durante la colaboración progresista, por un lado, parte de la población había sido movilizada en un catolicismo social activo y agresivo. Existían organizaciones juveniles y profesionales, centros de enseñanza, publicaciones periódicas, y se notaba un gran fervor social, especialmente en los centros urbanos.

Por otro lado, había evidentes síntomas de deterioro. Una parte de la élite dominante estaba alarmada por la intensa actividad de la Iglesia en el campo social y fastidiada por las presiones para pagar diezmos y contribuciones. Los viejos "jacobinos" rumiaban su disgusto por la catolización de la sociedad, y también por la competencia que hacían las cofradías a las logias masónicas, su espacio tradicional de sociabilización. Los activistas obreros, influidos por el anarquismo o el socialismo, veían con recelo la actividad católica de fundación de asociaciones laborales, que hacían competencia a los grupos prosindicales. En estos ambientes se radicalizó el anticlericalismo tradicional.

En otro ámbito, la población rural sufría el doble impacto de la centralización cultural y administrativa del Estado, y de la racionalización y centralización religiosa de la Iglesia, que provocaba un choque simbólico entre niveles de religiosidad. Éste se manifestaba con la acción agresiva de los nuevos sacerdotes españoles. Poco sensibles a la religiosidad popular estos sacerdotes denunciaban la *frialdad religiosa* de los feligreses, que no asistían a los sacramentos, y condenaban la *multitud de concubinarios* que rehusaban casarse por la Iglesia. No comprendiendo la marcada dualidad religiosa de la población yucateca, empezaron entonces a eliminar imágenes sagradas de los templos, a denunciar con vehemencia las *herejías* y a querer coordinar las ceremonias del culto parroquial. Conforme a su educación y a las instrucciones recibidas, rechazaban el culto de los santos en favor del culto mariano, cristológico y eucarístico. Organizaron en poco tiempo gremios de jóvenes y de mujeres, abrieron células de apostolado con ayuda de la Conferencia de San Vicente, solicitaron limosnas, impuestos parroquiales y diezmos. Durante las misas condenaban la deserción de los sacramentos e incitaban a un estilo de vida más austero y ortodoxo.

EL HUNDIMIENTO DE LA COLABORACIÓN: RESISTENCIA SOCIAL Y REACCIONES POLÍTICAS

La creciente presión de las dos instituciones centrales, la Iglesia y el Estado, provocó una resistencia y un rechazo inicialmente indirecto y sucesivamente más activo. Conocemos a partir de 1909 la variación de la frecuencia de los sacramentos de la confesión y de la comunión en todo el estado gracias a las estadísticas levantadas por la administración eclesiástica.[66] La población, como era de esperarse, frecuentaba poco los sacramentos fuera de Mérida y de los centros principales de la zona noroccidental del estado. Hacia 1913 el porcentaje era de 60 a 80% en Mérida y Maxcanú, pero bajaba rápidamente hacia el sur y el oriente. En Oxkutcab comulgó 4.6% y en Sotuta 5.4%. Además, la frecuencia de los sacramentos en muchas parroquias iba disminuyendo. En Peto, por ejemplo, el porcentaje de comulgantes bajó de 59.3% en 1910, a 31.9% en 1913 y a 6.8% en 1921. Las haciendas presentaban un fenómeno similar. En Chenché de las Torres, parroquia de Temax, los comulgantes bajaron de 99.9% en 1909 a 85.5% en 1913 y a 44.4% en 1921, siendo la hacienda propiedad de un católico ferviente. En las numerosas propiedades de anticlericales "jacobinos" ni siquiera había visita del sacerdote y los peones vivían casi completamente apartados de la religión institucional.[67]

A partir de 1908, a pesar de los esfuerzos de la Iglesia y del apoyo del Estado, hubo en muchos ámbitos un continuo deterioro de las relaciones entre la institución eclesiástica y la población rural. El año anterior Martín Tritshler lamentó haber hallado en sus visitas a las parroquias "un gran número de personas de toda edad, que de cristiano no tenían sino el bautismo, pues ignoraban las verdades más fundamentales de nuestra santa fe [...] y sus prácticas religiosas, si algunas conservaban, distaban mucho de lo que prescribe una sólida e ilustrada piedad cristiana".[68] En marzo de 1909 el arzobispo denuncia que los pobladores de las parroquias rurales "yacen en la más funesta ignorancia y en un total abandono de las prácticas religiosas".[69] Cuatro años después, en febrero de 1913, lamenta "el decaimiento de la fe religiosa entre los jornaleros de las fincas de campo".[70]

[66] Consideramos las variaciones de frecuencia espaciales y temporales a estos dos sacramentos como indicios relativos de la proximidad de la población al culto institucional. Los informes parroquiales registraban el número exacto de los fieles que se acercaban a los sacramentos en la misa pascual, o en la visita anual que se verificaba una vez al año en los asentamientos menores, como las haciendas y ranchos. El solicitar estos informes a partir de 1909 es un indicio más de la preocupación con que la curia observaba la insuficiencia de la ofensiva catolizadora y el deterioro de las relaciones entre clero y población.

[67] AGAY, Informes Parroquiales.

[68] BEAY, núm. 29, 8 de mayo de 1907, p. 162.

[69] BEAY, núm. 51, 8 de marzo de 1909, p. 35.

[70] BEAY, núm. 98, 8 de febrero de 1913, p. 54.

Las fricciones entre religiosidad popular y jerarquía se manifiestan, por ejemplo, en la adscripción a la disidencia religiosa. Si el censo de 1900 registraba 99.7% de católicos, diez años más tarde este porcentaje había disminuido a 98.2%, con el aumento de los protestantes, de practicantes de "otras religiones" y sobre todo de "ateos".[71] Con la revolución constitucionalista en 1915 hubo una extremización de todas estas tendencias. Los católicos disminuyeron en 1921 a 92.1% y los índices de frecuencia a los sacramentos se precipitaron en todo el estado.

En 1915, finalmente, la ruptura revolucionaria permite la expresión de la disidencia latente entre la Iglesia y la población indígena y campesina. Los sacerdotes españoles son expulsados sin que la medida suscite la oposición popular. Lo mismo sucede con ciertas medidas anticlericales, pero la lucha iconoclasta emprendida por el gobierno termina por golpear también a la religión popular y por suscitar vivaces protestas.

En el gobierno revolucionario de Salvador Alvarado se condensan y cristalizan rápidamente todas las corrientes de oposición a la Iglesia, incluidas las extremistas de la élite y de los sectores obreros. Algunas tendencias latentes pugnaban por la difusión del deísmo y del protestantismo como alternativas al catolicismo. La masonería y los grupos protestantes, en efecto, colaboraron activamente con el nuevo gobierno y fueron las instancias que más fomentaron el radicalismo iconoclasta de la llamada "campaña desfanatizadora".[72]

Todas las manifestaciones extremas de espíritu anticlerical muestran el fracaso de la colaboración progresista anterior, que implica el abandono del modelo político católico positivista experimentado en Yucatán durante la última década del porfiriato. El auge efímero del anticlericalismo se percibe también, en general, como el corolario del proceso de autonomización del campo político de su sostén religioso, que culminará en los años veinte y treinta con la difusión de las ideologías seculares y la estabilización de un nuevo modelo político y social.[73]

[71] El número de "ateos" declarados aumentó de 30 en 1900 a 3 473 en 1910.

[72] La "campaña desfanatizadora" (1915-1917) consistió en un ambicioso programa iconoclasta y anticlerical radical, que incluía la expulsión de los curas, el cierre de las iglesias y la quema de imágenes sagradas: SAVARINO, 1995, pp. 173-174.

[73] El nuevo estado "revolucionario" se había articulado por medio de las ideologías nacionalista y socialistas combinadas de un modo *sui generis* en el Partido Socialista de Felipe Carrillo Puerto, fundado en 1917. Curiosamente, por breve tiempo (1915-1917) estuvieron en auge tendencias "protestantes" que dieron pie al florecimiento de un lenguaje político religioso extravagante, de sabor anticuado. En octubre de 1915 el periódico protestante de Mérida, *La Luz*, afirmaba que el protestantismo era "la semilla que al germinar en no lejano día hará que México entero sea, ya no un pueblo fanático y supersticioso como lo es hoy [...] sino un pueblo fuerte, industrial y culto". *La Luz*, 17 de octubre de 1915. Compárese el lenguaje análogo en un panfleto revolucionario: "los liberales de México verían con sumo agrado que los centros directores del protestantismo americano enviasen a su país buenas y nutridas

Siglas y referencias

AGAY	Archivo General del Arzobispado de Yucatán
BEOY	*Boletín Eclesiástico del Obispado de Yucatán*
BEAY	*Boletín Eclesiástico del Arzobispado de Yucatán*

Revistas y publicaciones periódicas

Boletín Eclesiástico del Obispado de Yucatán, Mérida, Yucatán

Boletín Eclesiástico del Arzobispado de Yucatán, Mérida, Yucatán

La Luz, Mérida, Yucatán

La Razón Católica, Mérida, Yucatán

Revista Mexicana de Sociología, México

Unicornio (suplemento cultural de *¡Por Esto!*), Mérida, Yucatán

Bibliografía

BASTIAN, Jean-Pierre
1989 *Los disidentes: sociedades protestantes y revolución en México, 1872-1911*, México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

BOCCARA, Michel
1990 *La religion populaire des mayas*, París: L'Harmattan.

BULNES, Francisco
1992 *El verdadero Díaz y la Revolución*, México: Revista *Contenido*.

CANO CASTELLANOS, B.
1909 *Venerable Cofradía de Esclavos del SS. Sacramento. Apuntes Históricos*, Mérida.

CANTÓN ROSADO, Francisco
1943 *Historia de la Iglesia en Yucatán*, Mérida: Compañía Tipográfica Yucateca.

---

misiones, que seguramente habrían de ayudar a desfanatizar al pueblo": MENÉNDEZ MENA, 1916, p. 20. La actividad protestante en la revolución ha sido estudiada por BASTIAN, 1989.

CARRILLO Y ANCONA, Crescencio
1871 *Compendio de historia de Yucatán*, Mérida.
1888 *Quinta carta pastoral sobre la verdadera doctrina del diezmo*, Mérida.
1891 *Décima carta pastoral publicando la Encíclica de Su Santidad el Papa León XIII*, Mérida.
1895 *El obispado de Yucatán*, Mérida, 2 tomos más suplemento (1896-1897).
1897 *Vigesimacuarta carta pastoral que trata de la buena y de la mala lectura*, Mérida

CEBALLOS RAMÍREZ, Manuel
1991 *El catolicismo social: un tercero en la discordia.* Rerum Novarum, *la "cuestión social" y la movilización de los católicos mexicanos (1891-1910)*, México: El Colegio de México.

Censo y división territorial
1905 *Censo y división territorial del estado de Yucatán verificados en 1900*, México: Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento.
1918 *Censo y división territorial del estado de Yucatán verificados en 1910*, México: Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda.

COCHIN, Augustín,
1989 *Lo spirito del giacobinismo*, Milán: Bompiani.

Discurso de salutación...
1901 *Discurso de salutación del Lic. Juan Francisco Molina Solís, a nombre del pueblo yucateco, al recién consagrado Obispo de Yucatán, Excmo. Sr. Martín Tritshler y Córdova*, México.

ELIADE, Mircea
1972 *Tratado de historia de las religiones*, México: Era.

FARRIS, Nancy
1992 *La sociedad maya bajo el dominio colonial*, Madrid: Alianza.

GEERZ, Clifford
1992 *La interpretación de las culturas*, Barcelona: Gedisa.

GUERRA, François-Xavier
1988 *México. Del Antiguo Régimen a la Revolución*, México: Fondo de Cultura Económica.

LÓPEZ ITUARTE, Alfonso
1910 *El verdadero Yucatán*, México: Tipografía de la "Crónica Nacional".

MENÉNDEZ MENA, Rodolfo
1916 *La obra del clero y la llamada persecución religiosa en México*, Mérida.

MENÉNDEZ RODRÍGUEZ, Hernán
1993 "La alianza clero-Molina", en *Unicornio*, núm. 133, 10 de octubre, pp. 3-11.
1995 *Iglesia y poder. Proyectos sociales, alianzas políticas y económicas en Yucatán (1857-1917)*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Editorial Nuestra América.

MEYER, Jean
1989 *Historia de los cristianos en América Latina. Siglos XIX y XX*, México: Vuelta.

MOLINA, Olegario
1906 *Mensaje leído por el C. Gobernador Constitucional del Estado, Lic. Olegario Molina ante la H. Legislatura el día 1 de enero de 1906*, Mérida: Imprenta Gamboa Guzmán.

NIETZSCHE, Friedrich
1897 *Más allá del bien y del mal*, México: Fontamara (1886).

OJEDA, Víctor
1921 *Recuerdos e impresiones*, Mérida.

PARKER, Cristián
1994 "La sociología de la religión y la modernidad: por una revisión crítica de las categorías durkheimianas desde América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 229-254.

RABASA, Emilio
1986 *La evolución histórica de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa.

ROSADO VEGA, Luis
1947 *Lo que pasó y aún vive*, México: Editorial Cultura.

RUBIO ALPUCHE, Néstor
1899 *Regeneración de los indios y de los proletarios*, México: Imprenta del Colegio Salesiano.

RUBIO MAÑÉ, Ignacio
1941 *El Excmo. Sr. Dr. D. Martín Tritschler y Córdova*, México: Sobretiro de Abside.

S.A.
1909 *Colegio Católico de San Ildefonso*, Mérida.

SAVARINO, Franco

1995 "Catolicismo y formación del estado en Yucatán, 1900-1914", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre, pp. 157-174.

1996 "Pueblos y nacionalismo. Del régimen oligárquico a la sociedad de masas en Yucatán, 1890-1925", tesis de doctorado, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

SUÁREZ MOLINA, Víctor M.

1981 *Historia del Obispado y Arzobispado de Yucatán. Siglos XIX y XX*, Mérida: Fondo Editorial de Yucatán (III tomo de "El Obispado de Yucatán", de Carrillo y Ancona).

SUÁREZ NAVARRO, Juan

1861 *Informe sobre las causas y carácter de los frecuentes cambios políticos ocurridos en el Estado de Yucatán y medios que el gobierno de la Unión debe emplear para la unión del territorio yucateco, la restauración del orden constitucional en la península, y para la cesación del tráfico de indios enviados como esclavos a la isla de Cuba*, México: Imprenta de Ignacio Cumplido.

VALDÉS ACOSTA, José María

1926 *A través de las centurias*, Mérida: Talleres Pluma y Lápiz, tomo 2.

WELLS, Allen

1985 *Yucatan's Gilded Age. Haciendas, Henequén and International Harvester, 1850-1915*, Albuquerque: University of New Mexico Press.

ZAYAS ENRÍQUEZ, Rafael

1908 *El estado de Yucatán. Su pasado, su presente y su porvenir*, Nueva York: J.J. Little & Ives Co.

DE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN AL MONTAJE SIMBÓLICO DEL PODER: EL CASO DE PERÚ

MORGAN QUERO
CRIM-UNAM

El pasado que nos enajena está en nuestros corazones
SEBASTIÁN SALAZAR BONDY
Lima la horrible

En el comienzo fue una elección: la de Alberto Fujimori a la presidencia de Perú en 1990. Y la elección estuvo bajo el signo del cambio. Inesperada y sorprendente victoria de un personaje que surgía desde las sombras y los escombros del sistema político para señalar la especificidad de la crisis peruana. Pero este inicio podría haber sido un capítulo anecdótico en la historia reciente del país si no se hubiera visto confirmado por la reelección del mismo personaje en abril de 1995.

Aquello que empezaba como un mito fundador nos abría a la inagotable problemática de la representación. Dos momentos entonces, que nos refieren al preponderante papel político que juega Fujimori en la escena nacional. Entre las dos fechas no sólo han pasado cinco años. Muchos acontecimientos se dieron cita para indicar el cambio en las imágenes que de Perú se tenían en la década de los ochenta, tanto dentro como fuera del país. Se ajustó y liberalizó la economía siguiendo las pautas de los organismos internacionales, se redujeron los déficit y la inflación, se reemprendió el camino del crecimiento, se lanzó un proceso transformador de carácter institucional que empezó con el "autogolpe" de 1992 y terminó con la adopción de una nueva Constitución un año y medio más tarde y, finalmente, se controló eficazmente a los movimientos subversivos capturando a sus principales líderes. Como consecuencia de estas "mejoras" y de la inhabilidad de los tradicionales partidos para recomponer su capacidad mediadora con todos los sectores sociales, Fujimori logró una holgada victoria en los comicios presidenciales de abril de 1995, siendo reelegido por un nuevo periodo de cinco años.

Sin embargo, esta aparente linearidad con visos de triunfalismo en la conducción del proyecto "fujimorista" nos esconde una serie de elementos

que tienen que ver con las traumáticas rupturas[1] que se han dado a lo largo de la historia peruana en la difícil constitución de su comunidad nacional. Así, el situarnos dentro del terreno de los cambios superficiales y coyunturales nos impide observar una serie de fenómenos políticos que se dan en este nuevo escenario y que tienen que ver con todos los aspectos simbólicos que encierra la representación. Éstos se manifiestan a través del papel que encarna la figura del presidente en el ámbito institucional, doblada por la imagen política de quien la solicita y luego la ocupa, es decir, de Fujimori en sí como individuo proyectado en la esfera de lo público. A la pregunta ¿quién es Fujimori?[2] le oponemos esta otra: ¿cuál es la fuerza legitimante que permite al presidente avanzar en el juego político cual maquiavélico príncipe, combinando y aprovechando al máximo su *fortuna* y resolviendo audazmente con su *minima virtu*? En suma ¿cuál es el nuevo pacto de representación que se ha instalado entre los distintos sectores sociales que conforman la heterogénea sociedad peruana y el nuevo líder?

En este trabajo nos interesa plantear una cuestión político electoral desde lo simbólico, desde la ritualidad, desde el terreno de las representaciones y el imaginario social que emergen en un país sumido en un contexto de crisis extrema.

Ante una crisis provocada por un largo conflicto en pos del poder que coloca a la sociedad en su conjunto al borde del abismo, surge una demanda de Nación por consenso a través de la política. Esta demanda de recomposición del cuerpo social logra expresarse de manera inesperada a partir de la elección presidencial de 1990. Para nosotros, hablar de un montaje simbólico implica un proceso de construcción social de significado que se enmarca dentro de los límites del rito. Este rito que busca ser reconciliatorio tiene un momento central: el voto que produce y permite la invención repentina de Fujimori y por ende, la búsqueda de la superación del o de los conflictos que amenazaban con la destrucción de la comunidad en su conjunto. Esto nos recuerda la visión *simmeliana* del conflicto que es la base de toda relación social, forma que precede y propicia el alcance de la unidad, permitiendo integrar a la sociedad. En ese sentido queremos insistir en que nuestro planteamiento se sitúa en el terreno interpretativo desde el interior de la sociedad y no en la relación Estado-ciudadanía o Estado-sociedad civil.

Esto nos lleva a evocar los conceptos de consenso y control político desde otra perspectiva. Dentro del juego de oposiciones que encierran estos conceptos, nosotros lo extenderemos al terreno de lo simbólico en dos acepciones: a partir de la *imagen simbólica* y de la *operación simbólica*. Nuestra

[1] Véase HERNÁNDEZ, 1993.
[2] Véase JOCHAMOVITZ, 1993.

hipótesis es que se puede hablar de control político cuando desde las élites se trata de construir e inventar imágenes políticas que permiten generar aceptación y acatamiento de las decisiones por parte de los ciudadanos. Este control favorece no tanto la manipulación, pero sí la orientacion y conducción de los gobernados hacia puntos prefijados y definidos con anterioridad por los gobernantes, desde un presente conflictivo y difícil hacia un horizonte de expectativas y cambios. Este control político interviene por medio de mecanismos y recursos dentro del espacio público como la imagen simbólica. Lo simbólico es aquello que permite la reunión de las partes en toda sociedad.[3] Y en toda sociedad el anhelo de unidad es recurrente, retroactivo y permanente. La imagen simbólica es el discurso del candidato, la publicidad política, la teatralidad en el debate público, los artículos de los editorialistas en la prensa, las controversias ideológicas, la utilización de referencias históricas y los juegos de palabras, entre otros recursos que permiten reunir adhesión y recoger anhelos. La imagen simbólica define las formas del paisaje político a cada momento, le imprime dinámica, relieve, color y textura. Limita a los actores y define el sentido de sus actos articulando memoria, presente y horizonte. Por eso se habla también de representación. Y la representación se da en la figura del representante que reúne detrás de él a sus electores. El tener recurso a la imagen simbólica es única y exclusivamente de aquellos que ya están instalados en la escena pública y tienen como principal herramienta la palabra (o voz) en todas sus acepciones. Son por lo tanto instrumentos que pone a disposición de los actores el sistema político y que confieren poder; en consecuencia, márgenes precisos de control y coacción.[4]

La operación simbólica en cambio se sitúa en otra perspectiva. Creemos que es la fuente más rica y profunda de consenso en una sociedad porque parte justamente desde las bases del sistema y es la principal fuente de legitimidad en el cambio. Y en efecto, la operación simbólica se nutre de la conciencia y la memoria de una sociedad que busca salir de una situación de crisis profunda. Esta operación sólo se da excepcionalmente y en momentos de gran dificultad, de conflicto grave, de división extrema en el

[3] Etimológicamente, *symballein* (gr.) o *symbolum* (lat.), símbolo, es un objeto cortado en dos, cuyas partes, reunidas tras una búsqueda, permiten reconocerse a quienes lo poseen (y quienes estaban separados). Además el símbolo da en sí mismo lo que designa, a diferencia de los signos convencionales. La ruptura que afecta al símbolo es señal de una tragedia (ésta llama a la acción simbólica para dejar de serlo). Hay que agregar que los símbolos se encuentran asociados a las a imágenes arquetípicas. VIDAL, 1987, pp. 1654-1660.

[4] Nos referimos a los escenarios políticos democráticos. Para otros países que no podemos todavía calificar de democráticos los referentes son muy similares y se sitúan en el mismo marco de puesta en escena del poder y en la toma de palabra a través de los medios. No está de más decir que consideramos a Perú como un país democrático, aunque con instituciones frágiles y rasgos autoritarios que sobreviven en muchos sectores a pesar de que ha sido uno de los primeros países de América del Sur en incorporarse a la primera corriente democrática de los ochenta.

interior de una sociedad, de guerra civil o externa. La operación simbólica aparece entonces como una rebelión ante el fracaso de las élites en su rol de conducción social,[5] y en esto puede llegar a veces a ser antidemocrática,[6] porque se vuelca contra las instituciones establecidas pero busca ante todo salvar la coexistencia pacífica o cambiar las reglas de reproducción social de la comunidad en su conjunto. La expresión de esta operación simbólica se da por una adhesión rápida, decisiva y masiva ante los hechos graves que una nación enfrenta, logrando reunir las partes escindidas que ponían en peligro al todo. Cuando ésta se manifiesta mediante el voto, como en este caso queremos interpretarla, la operación simbólica tiene una carga tal que los depositarios de ésta (mediadores políticos, viejos o nuevos actores) pueden mantenerse en su dependencia durante mucho tiempo. Estamos ante un cambio histórico que hace del encuentro entre un pequeño acontecimiento y la memoria política de un país en situación de crisis extrema, un hecho que revierte el fracaso en éxito. La carga simbólica es tan duradera, profunda y fuerte, como efímera puede ser la realidad del poder en su teatralidad y repetición ritual. Esta operación simbólica permite al mediador político, depositario momentáneo de este deseo de reunificación, constituirse en un referente implícito e indispensable dentro de los nuevos mecanismos de regulación social y consenso, surgidos desde los abismos de la crisis social total.[7]

Por lo tanto, en este ensayo no nos proponemos entender estos cambios a partir de la crisis de los partidos (devenida ya un lugar común), ni de las reformas del Estado, ni del papel preponderante que las fuerzas armadas parecen jugar en el dispositivo autoritario del nuevo régimen, ni tampoco del supuesto "pragmatismo" de los electores en este tan convulsionado fin de siglo... más bien, para entender el ensanchamiento de los márgenes de gobernabilidad que se han dado en Perú en estos seis años, recurriremos al análisis de la representación simbólica que nos permite la ciencia política. Como decía el maestro François Braudel "la economía influencia lo político, lo social, lo cultural pero lo recíproco es cierto".[8]

En un primer tiempo veremos cómo se produce la construcción del escenario representativo en situación de crisis extrema. Apelando al análisis comparativo trataremos de entender las dos elecciones de los noventa observando la capacidad de Fujimori para erigirse en representación continua de la demanda de nación existente en vastos sectores del país. Luego,

[5] Retomando a Juan LINZ (1987), "podríamos decir que los problemas insolubles de un régimen son a menudo la obra de sus élites".

[6] Es el caso de algunas elecciones en países democráticos descrito por BRAUD en *Le suffrage universel contre la démocratie*, 1980.

[7] Para este concepto de crisis social total aplicado al caso peruano nos remitiremos al artículo de HUSSON.

[8] Citado en CHEVALIER, 1993.

trataremos de desmontar aquellos impulsos sociales y de identidad que hacen de Fujimori el depositario momentáneo de la política simbólica, que el presidente, aun sin proponérselo, cultiva y cosecha con su sola figura.

DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESCENARIO REPRESENTATIVO EN SITUACIÓN DE CRISIS

El Perú, pareciera ser un país disgregado
ALBERTO FLORES GALINDO
*La utopía andina. Esperanza y proyecto**

Mucho se ha dicho y escrito sobre la crisis peruana de los ochenta. No sólo fue una década perdida sino desastrosa para el país. En lo económico, el PIB creció (entre 1976 y 1990) sólo 0.05% en promedio al año, mientras que la población aumentaba a un ritmo de 2.5% anual. El PIB per cápita pasó de 920 dólares en 1980 a 644 en 1990 (cifra equivalente a la de 1961). El Estado se debilitó seriamente y la presión tributaria sólo llegaba a 4.3% del PIB en 1989. Sus reservas internacionales se agotaron hasta alcanzar un déficit de 155 millones de dólares en 1990. El gasto social del Estado cayó de 46 dólares por habitante en 1986, a 12 dólares en 1990. Sólo 20% de la red vial estaba en buen estado. En materia energética el déficit equivalía a 26% de la demanda total. El Estado había perdido bruscamente los medios para llevar a cabo su política. La inflación alcanzó 7 600% al final del año 1990, convirtiéndose así en una de las más largas y traumáticas de la historia económica del siglo XX.[9] En cuanto a la violencia política, entre 1980 y 1990 ésta había cobrado 19 000 víctimas. En 1989 fueron 3 900, de las cuales 76 fueron alcaldes ejecutados por Sendero Luminoso. Esto forzó al gobierno a decretar y mantener el "estado de emergencia" y la suspensión de las garantías constitucionales en 50% del territorio nacional. En cuanto a las cifras relativas a la economía informal, ésta no había dejado de crecer mientras las demás crisis se profundizaban. En 1986 el sector informal correspondía a 48% de la población activa. Esta realidad se engarzaba con la transformación del aparato productivo. De la PEA industrial 73% trabajaba en los sectores de la pequeña y mediana empresa (mayoritariamente infor-

* En relación con nuestras citas literarias o anecdóticas no podemos dejar de recordar las palabras de Sigmund FREUD en *El malestar en la cultura* al hacer referencia a unos versos de Goethe: "No podemos por menos de suspirar desconsolados al advertir cómo a ciertos hombres les es dado hacer surgir del torbellino de sus propios sentimientos, sin esfuerzo alguno, los más profundos conocimientos, mientras que nosotros, para alcanzarlos, debemos abrirnos paso a través de torturantes vacilaciones e inciertos tanteos.", 1996, p. 75.

[9] Estimaciones realizadas por el Banco Central del Perú en su *Reporte anual 1990*. Véase también *Perú Económico*, "Radiografía de un desastre", vol. XIII, núm. 8, agosto de 1990.

mal), lo cual correspondía a 26% de la producción industrial del país. Al mismo tiempo el hambre se generalizaba y su manifestación más palpable empíricamente, aunque no la más significativa, eran los "comedores populares". En 1983 había 100 comedores que servían a una población de 15 000 personas al día, en la ciudad de Lima solamente. En 1986 ya eran 800 comedores para una población de 114 000 personas. ¡Y en 1989 había 2 300 comedores, para 439 488 personas![10]

A fines de los ochenta los artículos sobre Perú en la prensa y revistas internacionales especializadas hablaban de "descomposición", de "un país a la deriva", o "del año de todos los peligros", del "caos controlado", de "una sociedad fragmentada" o incluso "pulverizada". La situación de crisis afectaba económicamente al país de manera directa y rápida, pero no tardó en traducirse en términos políticos mediante indicadores y acontecimientos desconcertantes.

Durante las elecciones municipales de 1989 dio la sorpresa un "candidato independiente", Ricardo Belmont, quien al ganar la alcaldía limeña con más de 40% de los votos ponía sobre aviso a los principales partidos políticos que se habían disputado el terreno electoral durante más de diez años.[11] La Izquierda Unida, que había alcanzado grandes éxitos electorales y que, en su momento, se perfiló como la fuerza socialista más importante de Latinoamérica, se dividió en dos facciones sin lograr superar sus diferencias estratégicas e ideológicas.[12] El APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) también se presentaba dividida entre sectores que tomaban posiciones en torno al presidente saliente, Alan García, sin encontrar un nuevo liderazgo capaz de reunificar al partido más importante de Perú. La derecha, a pesar de encontrarse liderada por Mario Vargas Llosa en un Frente Democrático, no lograba presentar una imagen de solidez y solidari-

[10] GROMPONE, 1991.

[11] Ricardo Belmont, empresario y animador de radio y televisión muy popular durante los ochenta, ganó las elecciones municipales con 47% de los votos. Su Movimiento Obras no tenía estructura, ni organización pero sí un *slogan* contundente: "Obras, no promesas", que recordaba al del dictador Odría en los cincuenta: "Hechos, no palabras" y "La democracia no se come..."

[12] Ya desde 1978 las izquierdas habían alcanzado 249.4% en las elecciones para la Asamblea Constituyente. Eso facilitó que naciera el frente multipartidista Izquierda Unida (IU) en 1980 formado por: el Partido Socialista Revolucionario (PSR); el Partido Comunista (PC); el Frente Obrero Campesino Estudiantil Peruano (FOCEP); la Unión Nacionalista de Izquierda Revolucionaria (UNIR-PC: Patria Roja); Vanguardia Revolucionaria (Proletario Comunista y MIR-Perú); y la Unión Democrática Popular (Partido Comunista Revolucionario y MIR IV etapa). Luego se agregaron a medida que se crearon: el PUM (Partido Unificado Mariateguista); Acción Socialista, y el Movimiento al Socialismo. Sin embargo, el 12 de junio de 1989 la "Izquierda Unida" se divide en su interior a causa de serios conflictos ideológicos, estratégicos y de organización. El PSR, PCR y una parte de la UDP lanzan "Acción Socialista" que luego será Izquierda Socialista. Del otro lado el PUM, UNIR, FOCEP, MAS y el PC retomarán la sigla de Izquierda Unida (IU). Ambos grupos se debilitaron hasta casi desaparecer del escenario después de las elecciones de 1990.

dad entre sus partes. Los miembros y dirigentes de Acción Popular, el Partido Popular Cristiano y el Movimiento Libertad mostraban sus desavenencias y rivalidades de intereses públicamente, sin lograr transmitir la imagen de seriedad y unidad necesaria en el momento. Incluso el Frente Democrático estuvo a punto de romperse varias veces por tal motivo.[13] Todo esto se daba bajo la presión del cuerpo electoral que en diez años se había multiplicado por dos y no encontraba satisfacción a sus múltiples demandas.[14] El sistema democrático se veía rebasado y eso favorecía su desprestigio ante los ojos de los ciudadanos.[15]

La lucha por la dirección del Estado en 1990, fuera pacífica o violenta, ponía de manifiesto la necesidad de recomponer y reorganizar la estructura básica de la sociedad políticamente constituida. Era una lucha por la supervivencia de la comunidad en su conjunto. He ahí que emerge la crisis como manifestación de otras tensiones históricas irresueltas. Habitualmente la crisis es el momento en una enfermedad caracterizado por un cambio súbito y generalmente decisivo hacia el bien o el mal, la mejora o el empeoramiento. ¿Pero acaso se podía fechar el incio de esta crisis? Como escribió Vargas Llosa en su *Conversación en la Catedral*, "¿en qué momento se había jodido el Perú?" Para muchos esta fecha correspondía a una referecncia ideológica, una perspectiva desde la cual se juzga la historia de la nación. Una cronología fatídica: 1532, inicio de la conquista española; 1781, con la muerte de Túpac Amaru II; 1821 y 1824 para la Independencia; 1879, con el inicio de la Guerra del Pacífico contra Chile; 1924 y 1930 con la fundación del APRA y del Partido Comunista; 1968 con el Golpe de Estado (Revolucionario) y la reforma agraria del general Velasco... Más cerca, 1980 marca al unísono el regreso a la democracia plena y el surgimiento de Sendero Luminoso. Muchos agregan 1990: elección de Fujimori y derrota de Vargas Llosa.

En ese sentido podemos recurrir a Jürgen Habermas para explicar la relación entre pasado y presente que surge dentro del contexto de crisis de manera reveladora:

[13] Véase Mario VARGAS LLOSA, 1993. Y también Álvaro VARGAS LLOSA, 1991.

[14] La población electoral pasó de 34.79% en 1980, a 45.06% en 1985. En 1978 los inscritos en el padrón electoral eran 4 858 762. ¡En 1990 ya eran 9 350 000!

[15] En 1987, 88% de los peruanos piensa que el mejor régimen es la democracia. En 1989 sólo 61% piensa igual. Para entonces 77% declara no tener confianza en los partidos, ni en el Parlamento (76%), ni en el Poder Judicial (75%), ni en la Presidencia (73%). Y sin embargo la participación electoral va a seguir siendo masiva: en las elecciones presidenciales de 1990 la cifra alcanzó 72% en la nación y en Lima 80%. Esto nos muestra un sistema de doble circuito. Por un lado los partidos e instituciones muy criticados y por el otro los ciudadanos, quienes conscientes de su situación política valoran el acto de votar, pero sin obtener respuesta. Dos esferas fuertemente autónomas que se hablan una a la otra, pero sin escucharse.

> Los procesos de crisis deben su objetividad a la circunstancia de generarse en problemas de regulación (o autogobierno) no resueltos. Las crisis de identidad se encuentran íntimamente ligadas con los problemas de regulación. Por eso los sujetos actuantes casi nunca son conscientes de los problemas de regulación, éstos provocan problemas derivados que repercuten en su conciencia de manera específica, es decir, de tal modo que la integración social resulta amenazada. El problema consiste, entonces, en averiguar cuando aparecen problemas de regulación que cumplan esta condición. Según eso, un concepto de crisis apto para las ciencias sociales tiene que captar la conexión entre "integración social" e "integración sistémica" [...] Los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de un "mundo-de-vida" estructurado simbólicamente.

Y Habermas agrega: "Es a nivel político que se puede expresar la crisis y su resolución. El sistema político (como centro de regulación diferenciada) ocupa en todas las sociedades una posición dominante con relación al sistema sociocultural y al sistema económico".[16]

De ahí que desde esta perspectiva, en el complejo mecanismo de la producción de sentido que toda sociedad necesita para visualizarse y otorgarse un significado, emerja el voto como un hecho social total. Más allá de entender el acto electoral como el resultado de un gesto puramente racional dentro de un mercado político que permitiría el encuentro de la oferta y la demanda entre los distintos partidos y electores, queremos suponer que el voto es el elemento central de un ritual que permite expresar o desatar tensiones en una sociedad. Tampoco nos basta el análisis ecológico que encierra al voto dentro de las correlaciones entre comportamientos políticos y espacios geográficos o entre comportamientos electorales y variables sociológicas. Preferimos afirmar junto con Paul Guyonnet que el voto se sitúa también en el terreno del pensamiento mágico como producto histórico.[17] En el caso de la primera elección de Alberto Fujimori en 1990, pensamos que la característica psicoafectiva que ésta comporta se puede entender desde la perspectiva que incluye al voto como la expresión inconsciente de la necesidad de recomponer las partes de un todo escindido y mutilado. "La relación de causalidad entre poner en una caja un voto en favor de un candidato y su equivalencia en términos de 'transferencia' de soberanía es, al mismo tiempo, evidente e irreal y así la lógica del pensamiento mágico puede desplegarse",[18] escribe Guyonnet. Sólo revistiéndolo de la dimensión que encierra todo ritual, podemos darle al voto esa fuerza legitimante que permite a toda sociedad producir sus propias metáforas de identidad en lo político. "Es a través del ritual que las gentes proyectan el

[16] HABERMAS, 1988. A esta traducción francesa le agregamos la traducción al castellano de 1986, pp. 19-20.

[17] GUYONNET, 1994, pp. 1054-1078.

[18] *Idem.*

orden sociopolítico secular en un plano cosmológico y que simbolizan el sistema de relaciones socialmente sancionadas entre grupo e individuo".[19]

En el caso de Perú recordemos con Bruno Revesz que "las heridas étnicas de la historia colonial están siempre abiertas"[20] y que éstas no pueden dejar de expresarse, sobre todo de manera indirecta y sorprendente, en las distintas esferas de la política. Al respecto es interesante señalar la inquietud de numerosos textos en las ciencias sociales peruanas que relacionan la política y la democracia con la problemática de la integración nacional. La articulación entre "clases, Estado y nación" debía estudiarse en la "dialéctica de la historia" con el fin de "encontrar un camino para no sentirse extranjero en su propio país".[21] De otro modo, un eminente historiador demostraba que Perú andaba siempre "buscando un inca".[22] Todo esto nos remite a la problemática de la recomposición y reconciliación de las partes de un conflicto surgido de la escena primordial: aquella que se había desarrollado al inicio de la conquista en Cajamarca en 1532. Aquella que venía a echar las frágiles bases del país-nación...

De este modo, no vemos por qué el conjunto de ciudadanos que había ejercido su derecho al voto con particular interés y deseos de participación en la construcción del sistema político a lo largo de diez años de crisis (y a pesar de ella), tendría que ser ajeno a este tipo de inquietudes.[23] Pero sobre todo no podemos negar que el voto se convertía en un instrumento irremplazable para tratar de buscar una respuesta a este tipo de incertidumbre que iba más allá de la crisis económica, el desgobierno y la violencia que azotaba al país. En este contexto la crisis demuestra aparentemente que

> en condiciones de relativa desarticulación nacional, los *outsiders* concitan el respaldo de las capas populares [...] y los medios de comunicación recogen y difunden estos sentimientos y constituyen las bases de legitimación para "el retorno del líder" y la consolidación de sistemas "delegativos", fundados en fórmulas y relaciones plebiscitarias.[24]

[19] *Idem.*
[20] REVESZ, 1993, pp. 69-90.
[21] Alusión a los trabajos de COTLER, 1980.
[22] Se trata de Alberto Flores Galindo.
[23] "¡Y sin embargo, votan!" Con esta frase inicia Yves Saint-Geours su artículo "Voto, violencia y movilización popular en el Perú", en COUFFIGNAL (comp.), 1993, pp. 91-105. El artículo muestra bien, entre otras cosas, las altas tasas de participación electoral, superiores a 70% en promedio, en todas las elecciones de los ochenta y en 1990. Este alto porcentaje de participación no sólo se explica por la obligatoriedad del voto, como lo corroboraran más tarde las diferentes elecciones de los noventa en donde ha descendido considerablemente la participación, problema que habría que estudiar más a fondo.
[24] COTLER, 1994, p. 171. Aquí el autor nos introduce en la interpretación de O'Donnell sobre la "Democracia delegativa" para dar cuenta del tipo de liderazgo político surgido en América Latina al final de los ochenta.

Pero si esta explicación puede ser válida después de la elección de Fujimori, consideramos que es insuficiente para entender su surgimiento repentino en la escena política. Pensamos más bien que la invención de Fujimori por el electorado era factible si entendemos la crisis como un factor que golpeó las mentalidades del momento despertando, al mismo tiempo, aquello que podemos denominar con otros antropólogos, los *fantasmas coloniales.*

El imaginario de la violencia se retroalimentó produciendo el renacimiento de miedos atávicos como el relacionado con los *pishtacos.* Este imaginario del terror tiene que ver con el sentimiento de desamparo y explotación que ejercen, como una presión física, las manifestaciones materiales de Occidente que el mundo andino no lograba dominar, ni apropiarse, ni controlar. Con el éxodo rural y la posterior urbanización, los *pishtacos* se convirtieron en *sacaojos,* quienes cumplían el mismo papel pero bajo otras modalidades.[25] Es importante recordar que mucho antes de las elecciones de 1990 la presencia de estos "fantasmas" recorrió vastos sectores sociales, sobre todo los más pobres, y preparó el terreno a la necesidad de un "acto mágico-político" en donde el voto se prestaba como único instrumento de un ritual capaz de desatar esas tensiones y resolverlas. Por eso podemos afirmar que hay un *enigma* en la sorprendente elección de Fujimori que no nos parece suficientemente elucidado y que tiene que ver con las condiciones específicas del caso peruano. Porque Fujimori sale, literalmente, de la nada, podemos suponer que en su invención el papel activo de la proyección inconsciente del elector fue preponderante. Esa proyección tenía que ver, sobremanera, con viejos problemas de una sociedad que no acababa de liberarse de su necesidad de expresar sus angustias y sus esperanzas a través del acto mágico o, aun mejor, de la palabra arcaica surgida desde el umbral de la pobreza y el vacío de la representación. Como huérfanos, era necesario liberarse del rostro del padre ausente para inventar su propia imagen de Dios. Una imagen que lograra recentrar en un punto todas las partes de una identidad que con la crisis se había fragmentado y dispersado. Por eso nos parece importante comparar las dos elecciones de los noventa en donde saltan a la vista las similitudes, a pesar de situarse en dos coyunturas muy distintas.

[25] MANRIQUE, 1990, pp. 47-75. Los *pishtacos* eran personajes que asesinaban y robaban la grasa del cuerpo de los indios indefensos en el campo para transformarla en productos de origen occidental: campanas, ferrocarriles, medicinas, dinero para pagar la deuda externa, etcétera. Los *sacaojos* son su versión moderna y urbana. Atacan a los niños, disfrazados de médicos, robando sus ojos para comercializarlos en el extranjero mediante el tráfico internacional de órganos. Esta versión también circuló en los suburbios de Bogotá, Colombia, en los ochenta.

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE LOS NOVENTA: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

> Hegel dice en alguna parte que todos los grandes hechos
> y personajes en la historia universal se producen,
> como si dijéramos, dos veces. Pero se olvidó de agregar:
> una vez como tragedia y otra vez como farsa.
> KARL MARX
> *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*

Dos fechas y dos resultados para un solo hombre. De la victoria inesperada a la victoria anunciada, Fujimori se erige en el eje articulador del cambio en el sistema político. Pero si en 1990 los peruanos votaron por lo que el desconocido podía o debía hacer, en 1995 votaron por lo que había hecho. Reconciliación del presente y del pasado. Continuidad necesaria en tiempo de cambios. En la primera elección de Fujimori, los favoritos sintieron la victoria del inesperado *outsider* como una tragedia para sus propios intereses. La realidad los desbordaba y sus expectativas eran trágicamente rebasadas por el voto popular.[26] En cambio, en 1995 la reelección victoriosa del presidente-candidato se hizo fácilmente y sus oponentes no dieron una verdadera batalla al trasfondo del proyecto fujimorista.[27] Para muchos, una eleccion sin verdaderos oponentes resultaba una farsa.

En 1990 el principal rival fue Mario Vargas Llosa, quien se había convertido en el abanderado de la modernización y el liberalismo a ultranza. En 1995 el principal contendiente del candidato-presidente fue Javier Pérez de Cuéllar, quien trató de defender un modelo de Estado democrático y plural. Sin embargo nunca pudo deslindarse suficientemente de las opciones en política macroeconómica implantadas en el país desde el *Fujischock* en agosto de 1990 que él mismo había impulsado desde su sillón de secretario general de Naciones Unidas. Los dos contendientes de Fujimori tenían una serie de rasgos similares: liberales en lo político, ambos proyectaban sobre todo una imagen de éxito como peruanos *desde* el exterior. Sus condiciones de escritor y de diplomático, respectivamente, los relacionaban con las altas esferas del poder internacional en donde se movían con extrema facilidad.[28] Incluso lograban proyectar una imagen de peruanos universales que trascendían fronteras, pero que actuaban fuera de la escena nacional. En efecto, cada uno estuvo alejado durante un buen tiempo de los problemas cotidianos que se vivían en el país. En cualquier momento

[26] DEGREGORI y GROMPONE, 1991. También Álvaro VARGAS LLOSA, 1991.

[27] Muchos argumentaban que lo mejor era continuar con el mismo programa económico, incluso profundizándolo, pero sin Fujimori. Lo que se traduce en una formula: "Fujimorismo sin Fujimori".

[28] Acaso como pez en el agua...

podían refugiarse en otros lugares del mundo que también eran su hogar: París, Londres o Nueva York eran metáforas que los arrinconaban en el particularismo de la distancia. Pero ambos desearon instalarse en ese amplio espacio dejado vacante por la crisis de los partidos y se calificaban como políticos independientes o incluso no-políticos. Sin embargo el primero poseía el innegable carisma del intelectual para seducir con la palabra, y el segundo la innata habilidad del diplomático para reconciliar diferencias y contrarios. Cualidades todas ellas muy "políticas" finalmente. En los dos había una *tendencia exógena* que se encarnaba en su persona y su trayectoria. Esto explica su presencia limitada en el tiempo en la escena política, puesto que sólo tuvieron una actuación preponderante mientras fueron candidatos a la presidencia. Los dos provenían de sectores sociales que podríamos calificar como blanco-criollos y que encontraban dificultades para relacionarse directa y espontáneamente con el llamado grupo "cholo" de la sociedad peruana. A pesar de todo, en 1990 Vargas Llosa alcanzó 27% de los votos, lo que le permitió disputar la segunda vuelta en donde obtuvo 35%. En cambio, en 1995 Pérez de Cuéllar no logró sobrepasar la primera vuelta y quedó en segundo plano con 21.8 por ciento.

En lo concerniente a los partidos el panorama pasó de crítico a desolador. Si en las elecciones de 1990 el APRA, las izquierdas y los partidos conservadores se vieron derrotados, en las de 1995 fueron literalmente "anulados" en la escena política. El APRA pasó de 22 a 4%; las izquierdas de 13 a 0.6% y Acción Popular, que en 1990 había participado en la coalición del Fredemo, sólo alcanzó un magro 1.7%.[29] Estas cifras fuerzan a los partidos a recolectar varios miles de firmas para reinscribirse en los padrones electorales si tratan de participar en nuevos comicios.

Por su parte, Fujimori logró cristalizar muchas de las aspiraciones y propuestas que los distintos grupos políticos no pudieron realizar a lo largo de los últimos diez años. Paradójicamente, pareció conseguir y mantener en 1995 una parte de los votos que recibiera del APRA y la izquierda en la segunda vuelta de las elecciones del noventa y, además, atraer a buena parte de los sectores empresariales que apoyaron el programa neoliberal del Frente Democrático. Por eso Alfonso Barrantes (ex alcalde socialista de Lima entre 1983 y 1986) declaraba antes de las elecciones presidenciales del noventa y cinco: "Los apristas e izquierdistas tienen que reparar el daño causado al país en las elecciones de 1990, cuando por votar en contra de Mario Vargas Llosa, contribuyeron a elegir a Alberto Fujimori a la presidencia del Perú".[30]

[29] TUESTA SOLDEVILLA, 1995, p. 106.

[30] Declaraciones publicadas en *La República* el 7 de abril de 1995 y retranscritas por *Resumen Semanal* de Desco.

La división y la ausencia de liderazgo fueron los rasgos de los partidos que trataron de mantenerse a flote en las elecciones generales de 1995. La candidata presidencial del APRA, Mercedes Cabanillas, nunca logró reunir a todo el partido detrás de su persona. Más bien la figura de Alan García, como eje principal del conflicto interno dentro de su propio partido, se mantuvo como una sombra a través de la presencia de Agustín Mantilla, ex ministro del Interior del gobierno aprista, número uno en la lista al congreso. En la izquierda, la pugna entre Agustín Haya de la Torre y Javier Diez Canseco por controlar la nominación de los candidatos al Congreso llevó a Alfonso Barrantes a una deslucida renuncia (como candidato presidencial nuevamente) que no hizo más que acrecentar la desconfianza y el derrotismo. En Acción Popular, las iniciativas de Raúl Diez Canseco para imprimir una dinámica propia a su campaña fueron obstaculizadas por la sombra del ex presidente Fernando Belaúnde, que pareció ser (una vez más) el candidato natural de su "partido propio". Entonces, no sólo asistimos a la multiplicación de las candidaturas independientes, cinco en 1990 y once en 1995,[31] sino también a la fragmentación y división de los partidos que en la década de los ochenta estructuraron el sistema de representación.

Alberto Fujimori ha logrado una extraña síntesis de diversas corrientes que podemos ver en perspectiva al comparar las dos elecciones presidenciales. Fujimori *nace del populismo* por su discurso antiliberal y estatista de 1990. Pero al mismo tiempo se nutre de la ausencia de un partido populista, puesto que el APRA estaba desgastado después de cinco años de gobierno. Fujimori logra encauzar una serie de aspiraciones de representación de los sectores populares que antes habían votado por el APRA y la Izquierda Unida. Al unísono, logró absorber una gran parte de la adhesión de las clases altas realizando su programa neoliberal y abriendo nuevamente el país a la dinámica de globalización internacional, una vez instalado en el gobierno. De este modo anuló cualquier veleidad de oposición estructurada ideológicamente desde su izquierda y derecha. Pero además, sustituyó con sorprendente facilidad como poder autoritario al verticalismo que planteó, desde la violencia, Sendero Luminoso. Por si esto fuera poco, neutralizó las veleidades golpistas del ejército, encadenando a los militares a su poder y gobierno, para convertirse en el verdadero jefe militar de éstas.

De este modo, podemos entender la primera elección de Fujimori como el más significativo signo de un cambio de régimen, confirmado y legitimado por las elecciones de 1995. Por eso, podemos afirmar junto con Alain Rouquié que:

[31] TUESTA SOLDEVILLA, 1995, pp. 115 y 146.

la llegada al poder de hombres nuevos no provenientes de la élite política establecida puede parecer a la opinión pública o a aquellos que la inspiran como un verdadero cambio de régimen. Cambio efectivo si las políticas seguidas se dirigen a nuevos actores colectivos e implican un reacomodo de las reglas de juego en el campo simbólico o distributivo que afecta el orden mismo de la forma institucional del poder.[32]

Pero esta afirmación no nos exime de tratar de entender por qué fue Fujimori, y no otro candidato "independiente", quien lograra desbordar el sistema. Por eso la invención de Fujimori constituye un capítulo aparte en un análisis de semiología política aplicada al caso peruano.

La invención de Fujimori

Fujimori es el "super-cholo"
François Bourricaud [33]

Esta frase, que podría parecer exagerada, es en realidad una pista del sociólogo y peruanista francés para tratar de entender la elección del nuevo presidente. Fujimori se convertía de este modo en el símbolo, en la quintaesencia, de la *cholificación*.[34] Es decir, del ensanchamiento de los espacios culturales, sociales y económicos ocupados por aquellos que muchos sociólogos coinciden en definir genéricamente como el *indio* en ascensión o mutación social. "Desde el punto de vista racial los indios contemporáneos serían en realidad "cholos", explica Aníbal Quijano.[35] El cholo es el indio que sale de su pueblo. Es el campesino que se convierte en ambulante informal. El cholo es el comunero que se convierte en poblador. Es el analfabeto que se convierte en estudiante de contabilidad, administración o computación. El cholo pasa del sector primario al sector terciario. Era agricultor, ahora es vendedor. El cholo es más un individuo que un grupo. Trata de situarse en el corazón del cambio, al mismo tiempo motor y producto de éste. "En realidad, explica Aníbal Quijano, el cholo participa de un doble o triple mundo normativo y valorativo que se usa de manera independiente o superpuesta y combinada según las circunstancias especí-

[32] Rouquié, 1985, p. 601. La traduccion es nuestra.
[33] *El adiós del maestro. La última entrevista a François Bourricaud*, entrevista con el autor en París en septiembre de 1990, publicada por la revista *Caretas* en marzo de 1992, núm. 1202, pp. 40-43.
[34] Véase Bourricaud, 1967. Es en la conclusión de este libro en donde el autor profundiza sus hipótesis sobre este concepto y le da una proyección hacia el futuro.
[35] Quijano, 1980, p. 58.

ficas".[36] Estamos ante una estrategia que muchos podrían calificar de pragmática y moderna, pero que no deja de lado el conflicto entre memoria e identidad. "De tal manera, insiste Quijano, la dificultad y la búsqueda constante de orientación y de identificación, parecen ser las características más resaltantes de la 'marginalidad psicológico-social' del cholo".[37]

En Perú lo cholo se va a expresar con gran fuerza a partir del encuentro de dos espacios interrelacionados. Por un lado el aspecto socioeconómico y por el otro el aspecto cultural. Para observar su correlación podemos adoptar un orden secuencial en torno a diferentes imágenes: *1)* la "movilización" producida por la *migración* masiva da lugar a la acelerada urbanización del país a partir de los cincuenta; *2)* ésta nace en la precariedad y la miseria generando las barriadas o pueblos jóvenes; *3)* pero si había barriadas era porque el sector industrial, privado o público, se reveló incapaz de responder a la demanda de trabajo que él mismo había alimentado; *4)* y es también de una ausencia que surge el informal; entendido como pequeño "empresario" excluido del mercado por la burocracia (según De Soto), o como "trabajador excluido del sector moderno que autogenera su puesto de trabajo (según la definicion de PREALC-OIT).[38]

Si a esto le agregamos el crecimiento desmesurado de la informalidad en los ochenta podemos entender las modificaciones que se dan dentro del sistema de mediación y su posterior efecto en la escena política. En 1981 sólo 26% de la población activa de Lima estaba subempleada, mientras que 66% estaba correctamente empleada. Nueve años más tarde las cifras se invierten. Sólo 18% de la población activa podía considerarse como correctamente empleada; a su vez, 73% de la población limeña estaba subempleada.[39] Esto nos permite entender el desgaste de los sindicatos que tuvieron cada vez mayor dificultad para movilizar a sus afiliados, simplemente porque éstos se habían reducido también. Si la huelga general de 1977 había movilizado a un millón de trabajadores, la de 1984 apenas sobrepasó los 200 000 obreros. Peor aún, las huelgas de 1988 y 1990 no movilizaron más que 40 000 y 18 000 sindicalizados, respectivamente. Los sindicatos se habían quedado sin bases.[40]

Lo cholo y lo informal aparecían como fenómenos entrelazados. Juntos, *golpeaban* los supuestos de representatividad que el sistema político había querido estructurar. En el interior de ese nudo surgió el primer voto en favor

[36] *Ibid.*, p. 75.
[37] *Ibid.*, p. 76.
[38] Para una discusión teórica y metodológica véase: Carbonetto, 1988, 2 tomos. Y por supuesto De Soto, 1986.
[39] Fuente: Ministerio de Trabajo. Citado en Grompone, 1991, p. 97.
[40] Husson, 1993, p. 253.

de Fujimori.[41] Dos interpretaciones globales desde el punto de vista de la articulación, que señalábamos antes entre aspectos socioeconómicos y culturales, nos confirman estas hipótesis. La primera es de Patrick Husson, quien explica estos cambios a partir del impacto político de la masificación. Después de haber dado algunos ejemplos del individualismo como forma dominante en la vida cotidiana, después de insistir sobre la lenta desintegración de las estructuras de clase y la descomposición del Estado, deduce, retomando la célebre expresión de Marcel Mauss, que Perú atraviesa un periodo de crisis social total. El sociólogo francés se vale de esta interpretación para explicar la elección de Fujimori como el resultado de un mecanismo simbólico, capaz de

> reunir al nuevo Perú atomizado, masificado, formado en gran parte por individuos aislados y políticamente "independientes" o indiferentes que tenían como único punto en común sus trayectorias personales [...]. Sólo el símbolo y no el programa, podía, nuevamente, reunir lo heterogéneo.[42]

Sin embargo, el autor no va más lejos en su interpretación y tampoco explica cómo se estructura esa relación entre elegido y electores.

Una segunda interpretación podría ayudarnos a entender mejor los cambios sociales que influyeron en esta invención de Fujimori. Es Carlos Franco quien, en un análisis muy personal, nos dice que la imagen que tiene de esta situación al final de los ochenta, es la de una "sociedad plebeya" habitando en el interior de la "sociedad peruana" (entendida como sociedad conocida). De esta manera la sociedad "conocida" estaría alumbrando a una sociedad plebeya. El partero sería el populismo de izquierda o derecha vigente en el país, sobre todo desde los cincuenta. La sociedad plebeya se habría nutrido y desarrollado en el interior de la sociedad peruana gracias al populismo, abriéndose paso luego para construir su propia identidad... Frente a este nacimiento podríamos preguntarnos con el autor

> si la crisis, no ya del Estado, la economía o la cultura, sino de los grupos de poder, las representaciones institucionales, los partidos políticos, los medios de comunicación y la Iglesia, evidenciada en las ultimas elecciones, no eran ya la expresión de la progresiva extinción de la sociedad peruana "conocida" o de su gradual apropiación por la "naciente sociedad".[43]

Estas dos imágenes o interpretaciones venían a situar la primera elección de Fujimori como un resultado de los profundos cambios en la socie-

[41] Chávez O'Brien, s.f., pp. 36-42.
[42] *Ibid.*, p. 257.
[43] Franco, 1991, p. 139.

dad peruana en su conjunto. El pueblo se adelantaba a las élites y forzaba al país oficial a escuchar las demandas políticas expresadas por la vía democrática. Por primera vez, el cambio en el sistema no iba a venir de un golpe de Estado ni de una imposición estratégica de los gestores del orden social, sino de la invención de los sectores popularespor medio del voto. Pero la invención de Fujimori era más que una necesidad política en un contexto de crisis profunda. Era una manera de notificar, desde "la cholificación y la informalidad", la preeminencia del irresuelto conflicto por la nación al conjunto de la sociedad. Porque la comprometía íntegramente en su supervivencia y la enfrentaba al discurso de su identidad, ésta debía ser asumida como un desafío para todos.

FUJIMORI EN LA YAWAR FIESTA

Cóndor, tú que andas en los cerros y quebradas
acaso en tu quebrada mi madre me dio a luz,
quizás en tu pampa mi padre me crió,
si en tu quebrada mi madre me dio a luz
si en tu pampa mi padre me crió,
no sería para caminar llorando mucho,
no sería para andar sufriendo mucho...
búscate, búscate otro que llore como tú
búscate, búscate otro que sufra como tú
yo ya te acompañé a llorar mucho
yo ya te acompañé a sufrir mucho.

Canción de los niños huérfanos
de Pomatambo (Ayacucho), recogida
por Gustavo Gorriti y publicada en *Caretas*,
noviembre de 1986.

La difícil construcción de la nación en Perú se había definido según dos modelos excluyentes y opuestos que reproducían figuras arquetípicas. Por un lado, el criterio hispanizante daba una importancia primordial a la integración al mundo occidental a partir de la conquista. Del otro, el criterio indigenista afirmaba la idea de nación a partir de la utopía andina. Esta dicotomía se remontaba al orden colonial que había constituido una "República de españoles", por encima de una "República de indios". La independencia se enfrentó a esta "ruptura epistemológica", revelándose incapaz de superarla. Sin embargo, la historia peruana no se manifestaba únicamente con base en esa articulación dual entre dos sociedades separadas. Más bien existió desde el principio, como una necesidad insoslayable y esperan-

zadora, que de esta coexistencia obligada se produciría algo nuevo,[44] ¿pero qué? Muchos se aferraron a la idea de mestizaje[45] bajo los rasgos de uno de los primeros peruanos ilustres, el inca Garcilaso de la Vega. Sin embargo lo que sucedió en Perú en el siglo XX, bajo el impulso de los procesos de modernización, vino a modificar las pautas de esa identidad. Era preciso recurrir a otro modelo para entender la difícil construcción de la nación en Perú. Recordamos entonces la imagen del conflicto escenificado que podía expresar esa búsqueda desde los márgenes de la historia y nos encontramos con la Yawar Fiesta.[46] En este ritual, practicado desde comienzos del siglo XIX y mayoritariamente realizado en las fechas cercanas a la conmemoración de la independencia, las comunidades campesinas del sur andino *representaban* el conflictivo *montaje* de la nación en formación: un toro y un cóndor, arquetipos de fábula de las dos culturas (occidental y andina) se enfrentaban en un combate desigual y obligado que los reunía a la fuerza y por la fuerza dentro de un ruedo. El cóndor era *amarrado* al lomo del toro como un enigma mortal y el toro se desataba en una frenética lucha contra un enemigo que no veía. Poco importan ahora los distintos *desenlaces* y variables de la escena. Había sangre (*yawar*) y había fiesta. Clave en quechua y español que retomaba la dualidad del esquema, pero que al mismo tiempo la superaba por la ambigüedad del sentido de la palabra *yawar* (vida y muerte reunidas), la inversión de los mundos que toda *fiesta* ritual significa y la teatralidad impuesta por los propios comuneros. "... Al observar la Fiesta vemos cómo los dos elementos simbólicos interactúan y se complementan...", escribe Fanni Muñoz.[47] Y en efecto, postulamos que la imagen del conflicto encierra a las dos partes. Es decir que estamos ante una muy compleja escenificación que no permite entender al país a partir de dos mundos separados y en conflicto. Sino por el contrario, a un solo mundo escindido y ambivalente en donde cada uno se constituye *a partir de los dos elementos*, toro y cóndor.

Así lo entendía también José María Arguedas quien, poco antes de su suicidio, escribiría en su diario estas líneas de autorreflexión sobre una de sus novelas, *Todas las sangres*:

[44] Es la búsqueda de los primeros intelectuales peruanos de 1900 que fracasan en su intento de construir un referente ideológico y nacional común que integre las partes y las filiaciones de lo peruano. El sociólogo Osmar GONZALES lo ha demostrado con brillantez en su libro *Sanchos fracasados. Los arielistas y el pensamiento político peruano*, 1996.

[45] Como lo explica O. Gonzales, el mestizo siempre fue "más blanco que indio", 1996, p. 273.

[46] También llamada Fiesta del Turupukllay. Resaltemos el hecho de que muy pocos trabajos serios de carácter histórico o antropológico se han realizado sobre este ritual andino. Aquí nos basamos en la novela de José María ARGUEDAS, *Yawar Fiesta*, 1974, y en el artículo de Fanni MUÑOZ "La Fiesta del Turupukllay en el mundo andino" de 1993.

[47] *Ibid.*, p. 214.

Como en el aire de los abismos andinos en cuyo fondo corre agua cargada de sangre así está, en esa novela, el constreñido mundo indohispánico. Está el hombre, libre de amargura y escepticismo, que fue engendrado por la antigüedad peruana y también el que apareció, creció y encontró al demonio en las llanuras de España. Parte de estos diablos se mezclaron en los montes y abismos del Perú, permanenciendo, sin embargo, separados sus gérmenes y naturalezas *dentro de la misma entraña pretendiendo seguir sus destinos, arrancándose las tripas el uno al otro, en la misma corriente de Dios, excremento y luz.* Y esa pelea aparece en la novela como ganada por el yawar mayu, el río sangriento, que así llamamos en quechua al primer repunte de los ríos que cargan los jugos formados en las cumbres y abismos por los insectos, el sol, la luna y la música. Allí, en esa novela, gana el yawar mayu andino y vence bien. Es mi propia victoria. Pero ahora no puedo empalmar el capítulo III de la novela, porque me enardece pero no entiendo a fondo lo que está pasando en Chimbote y en el mundo.[48]

Aquí estamos ante una apropiación de la dualidad para construir una identidad que *sufre.* Una identidad que tiene la tentación constante de referirse al conflicto y de terminarlo a como dé lugar (violencia y exterminio incluidos) reivindicando a *una* de las partes. Escoger el toro o escoger el cóndor: lo andino o lo hispano. La sobrevivencia del uno está en relación con la *desaparición* del otro. Oposición irreconciliable... Imagen de una nacionalidad que propende al suicidio y al derramamiento de sangre como única salida para definir su identidad.

Sin embargo, podemos entender esta dinámica social como la notificación de que la identidad peruana en construcción, afirmada en primer lugar por lo "cholo" como figura emblemática de la paradójica modernidad, se nutría del conflicto y procuraba rebasarlo. Aníbal Quijano nos lo indicaba ya, diciendo que "en realidad, este proceso de conflicto cultural sigue siendo pronunciado y convulsivo a veces, fundado en la intervención de la dominación social de una sobre la otra de las culturas".[49] Pero a partir de 1990 podemos ver cómo este conflicto trata de ser superado en las distintas esferas de representación política como lo es el marco institucional. Los profundos cambios en el conjunto de la sociedad le hacían decir a Carlos Franco que

la identidad nacional peruana no es más ni un problema ni una posibilidad. La nación peruana existe como una nación culturalmente chola, aunque presente las heterogeneidades, vertientes y diversidades que podemos encontrar en

[48] ARGUEDAS, 1971, p. 281. Las cursivas son nuestras y nos permiten relacionarlo directamente con la imagen proyectada por la *Yawar Fiesta.* Recordemos también que el escritor se suicidó en 1969. Una aproximación crítica a su vida y obra se muestra en el libro de Mario VARGAS LLOSA, *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo,* 1996.

[49] QUIJANO, 1980, p. 90.

cualquier otra formación nacional constituida. El nombre del Perú por tanto no refiere sólo un Estado o un territorio, ni es exclusivamente el escenario histórico en que convergen y divergen azarosamente un conjunto múltiple de procesos esencialmente paralelos. El nombre del Perú y su desarrollo adquieren ahora la *unidad de un proceso* histórico basado en la expansión de la identidad de una nación chola constituida. Que ésta exista en la economía y la sociedad y no en el Estado no es sino una prueba de su actual estadio de desarrollo. En ese sentido, la conversión de la nación en Estado no parece ser sino una cuestión del tiempo por venir. Ello define el presente como una víspera.[50]

Y es allí en donde Fujimori va a intervenir como figura que puede cristalizar ese cambio desde la sociedad y la cultura en el Estado. Y lo hará irrumpiendo en la escena de conflicto creativo simbólico de la Yawar Fiesta desde su propia posición étnica[51] pero como *tercio mediador*. Algunos observadores concluyen apresuradamente que los peruanos votaron por Fujimori porque era "japonés" y de este modo se esperaba recibir una importante ayuda de la potencia oriental. Para nosotros, la pertenencia étnica en el *interior* de la nación peruana se sitúa en un espacio simbólico-representativo mucho más íntimo, menos grosero y más político. Siguiendo la tipología del conflicto que retoma Julien Freund de George Simmel, podemos afirmar que el rol del "chino" es el del *tertius gaudens*. Es a partir de su origen asiático que Fujimori puede intervenir en el conflicto, simbolizado por la Yawar Fiesta *desde su interior*, por pertenecer decididamente a Perú. Su pertenencia se define en términos de participación. Es decir, en la posibilidad de pretender y demandar el acceso al poder desde la política, como instancia central de regulación de los distintos conflictos que encierra el orden social, le dan sentido y lo reorientan a partir de la producción simbólica e institucional.

> El tercio saca un beneficio, a pesar de sí mismo, de la situación conflictiva por el simple hecho de que los dos campos están ocupados en su enfrentamiento y le dejan el terreno libre para sacar ventaja de esta situación, o bien uno de los rivales le favorece para poner en dificultad a su oponente.[52]

He aquí que la participación en el orden político *puede* resultar de un azar, como en efecto ocurrió con Fujimori. El candidato se convirtió en el inesperado *outsider* que fue "capturado" y "proyectado" hacia las instancias del poder por aquellos que demandaban la posibilidad de terminar defini-

[50] FRANCO, "Nación, Estado y clases: condiciones del debate en los '80", 1991, pp. 37-38.
[51] Véase LAUSENT-HERRERA, 1990, pp. 27-18.
[52] FREUND, 1983, p. 289. La traducción es nuestra.

tivamente con el conflicto interior que vivía la nación. Fujimori fue literalmente "encontrado-creado".[53]

Pero también podemos relacionarlo con lo que señala Norbert Lechner cuando escribe: "La lucha más o menos abierta entre diferentes principios constitutivos del orden puede encontrar una tregua con la aparición de un líder carismático, encarnación física de la *identidad metafísica* de la nación".[54] En ese sentido, el conflicto de la Yawar Fiesta, que interpela a todos los peruanos por igual, forma parte de una memoria; es decir, de una historia sin fechas en donde el acontecimiento se transforma en mito. Un mito que ancla nuestra identidad en la pertenencia a una comunidad imaginaria. Es por eso por lo que aunque venido desde la orilla de la "nación chola" Fujimori tenía que ser mucho más que eso y constituirse en un auténtico representante de la dinámica social del país. La proyección venía desde un horizonte particular (lo cholo), pero que encerraba la compleja trama de la universalidad posible. Fujimori, que al comienzo parecía tener los días contados, se dejó llevar por la corriente que lo forjó y se deslizó con naturalidad por el enigma que lo portaba. Reuniendo memorias del pasado y resolviendo la urgencia presente.

El montaje simbólico

Yo soy el poder
Alberto Fujimori en declaraciones a *Veja*[55]

Esta inescrupulosa frase del presidente peruano nos recuerda otra muy similar. Aquella (apócrifa) que el joven rey Luis XIV habría pronunciado en el parlamento francés en abril de 1655: *l'Etat c'est moi*.[56] Aparte de ver en estas frases el peligro inminente de la megalomanía y el autoritarismo digno del Estado absolutista, ¿qué otra cosa podemos deducir? Que asistimos a la puesta en escena del montaje del poder. A su señalamiento. Como una

[53] Sin hacer un estudio minucioso de los resultados electorales de la segunda vuelta en 1990, Fujimori gana en zonas muy específicas. Obtiene 60% de la votación en la región andina: Cajamarca, Huánuco, Huancavelica, Apurímac, Amazonas y Cusco. Su victoria alcanzó ribetes plebiscitarios (67%) en el "Trapecio andino", la zona más pobre y más golpeada por el terrorismo y la violencia militar: Huancavelica, Puno, Ayacucho, Cusco, Apurímac. También ganó en ciudades de la costa con población migrante como Chimbote, Lima o Tacna con 60%. Vargas Llosa sólo ganó en Loreto (Amazonia), con 52%, y en el voto de los peruanos en el extranjero. Espacios ambos en donde la *Yawar Fiesta* no opera como en la zona andino-costeña, o en donde es desplazada, o está ausente.

[54] Lechner, 1989, pp. 45-70.

[55] Frase citada en Cotler, "Crisis política, *outsiders* y autoritarismo plebiscitario: el Fujimorismo", en *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*, 1994, p. 214.

[56] "El Estado soy yo". Véase Marin, 1981, p. 15.

arquitectura que estructura el orden social, el poder se representa en la figura presidencial para dar trascendencia y continuidad a la nación que lo forja. La representación de la universalidad sólo puede ser una *ficción*. Pero una ficción anclada en una memoria colectiva en conflicto —que al fin logra expresarse y escapar de la muerte o del suicidio— es una ficción con una enorme carga simbólica. "En donde la conciencia moderna fracasa en elaborar tales referentes, la gente resucita un principio trascendente para cerciorarse de su identidad colectiva",[57] nos dice Norbert Lechner. En los siglos XIII y XIV, la ficción de la *Referencia* era inventada por los grandes juristas inspirados en el derecho canónico para tratar de legitimar al rey. Pero en la democracia en crisis del Perú de los noventa la ficción es inventada desde el voto, y entonces su valor es doblemente significativo. La democracia, mito moderno, se conjuntaba con la voluntad popular por medio del acto mágico expresado en el rito electoral.

Durante la alta Edad Media se construyó la imagen de *Los dos cuerpos del Rey*[58] que permitía la articulación de la teología con la política. La institucionalización de las formas que toma el poder provenía directamente de la imagen cristocéntrica de la monarquía para dar continuidad a la nación que el rey encarnaba. Basándose en la imagen del emperador romano, el rey podía adjudicarse la jurisdicción universal. De este modo, si "el pueblo romano nunca muere" y la "Iglesia nunca muere", el rey tampoco muere. Esto permitía dibujar la continuidad por encima de los cambios de la vida. El cuerpo natural del rey podía morir, pero nunca el cuerpo político que devenía en la encarnación mística de la nación.

Pero dibujar el rostro del rey, como el de Dios, sólo puede ser una representación que encierra la *Referencia*. Esta noción de Referencia permite al sujeto liberarse de la filiación excluyente porque unilineal, integrando en su identidad la separación del padre y la madre para acceder a la razón. La Referencia nos notifica al mismo tiempo lo absoluto y su límite. En la Yawar Fiesta, la filiación reclamada por aquellos que reivindicaban una u otra genealogía no podía más que acercarnos al *ersatz* metafísico del poder totalitario y a la opresión por la violencia. Con la invención de un *tercio mediador* en el conflicto, la dinámica puede recomponerse porque se le sustituye la puesta en escena de la Referencia, como una nación incluyendo a todas sus partes, forjada por todas ellas, puesto que estas partes anidan en cada peruano. En ese sentido, el jurista francés Pierre Legendre nos dice: "la Referencia notifica a la vez el principio fundador como indisponible y

[57] LECHNER, 1989.

[58] En este corto desarrollo nos inspiramos en la obra maestra de KANTOROWICZ, *Los dos cuerpos del Rey. Un estudio de teología política medieval*, 1985.

como significando el límite".[59] Eso quiere decir que no podemos regresar ni al mito fundador, ni a la escena primordial en concreto. Sólo podemos darle un sentido, esto es, re-inventarla, re-presentarla, desde la experiencia del presente y por medio de la memoria.

Esta articulación nos recuerda que la Referencia, implícita en la presencia del *tercio*, no debe construirse a imagen y semejanza de la sociedad que la produce.* Al contrario, la identificación debe darse dentro del marco de la separación. Así, podemos oír al pueblo peruano diciendo "chino conche",[60] que por otro lado significa la relación de identidad mediatizada entre *cholo* y *chino*. Entonces, si Fujimori es la invención de la sociedad chola y desde allí puede arraigarse en todos los demás sectores sociales, el presidente constituye un ente mediador de primer orden que lo convierte en el otro por excelencia. Allí puede arraigarse la identidad superando la tentación del espejo narcisista. La palabra visionaria y poética del joven Rimbaud nos recuerda: "Yo es otro".[61] Y la identidad no se construye desde el modelo de Narciso, sino que descubre el orden social en la mediación simbólica que permite toda representación.

Muchos podrían argumentar que nuestra interpretación se nutre de un esquema explicativo que antecede a la modernidad. Sin embargo podemos citar el análisis aplicado por el jurista y politólogo francés Lucien Sfez a las sociedades modernas en su libro *La política simbólica*.[62] En este trabajo el autor rescata la Eucaristía como concepto metafórico esencial que recoge la problemática del lenguaje y el signo. La invención en esta perspectiva no es ni la duplicación pura y simple de lo que ha sido interiorizado, ni el surgimiento repentino y misterioso de la innovación. Se trata más bien de la distinción entre imagen simbólica y operación simbólica. La primera va a tratar de proyectar imágenes en el dispositivo afectivo de la población con el fin de crear condiciones favorables a la recepción del mensaje. La imagen simbólica busca las formas que le permitan unificar signos para transformarlos en verdad. Constituyen una superficie de proyección en donde conflu-

[59] Los comentarios antes realizados constituyen una interpretación personal aplicada al caso peruano a partir de las obras de Pierre LEGENDRE, *Dieu au miroir. Etude sur l'institution des images. Leçons III*; y *Le désir politique de Dieu. Etude sur les montages de l'Etat et du Droit*. La cita es de uno de sus pocos textos traducidos, *El crimen del cabo Lortie. Tratado sobre el padre*, 1994, p. 169.

* Esto es el nazismo, en donde el exterminio del otro es la locura, la incapacidad de entender la separación.

[60] Aquí retomamos la anécdota que nos contaba el sociólogo peruano Enrique Larrea, quien explicaba que la gente insultaba al presidente Fujimori después de haber aplicado, en agosto de 1990, el ajuste estructural también llamado "Fujischock". De esta expresión Enrique Larrea rescataba la mediación sonora que oía entre las dos chés, la de *ch*ino y la de *ch*olo, como una relación de identidad.

[61] Arthur RIMBAUD en una carta a G. Izambard (mayo de 1871), "Carta del vidente", en *Poesía completa*, 1991.

[62] SFEZ, 1993.

yen múltiples interpretaciones para inducirnos a realizar asociaciones que nos conduzcan a reunir elementos dispares y condensarlos en un punto. Una gran parte de la actividad política consiste en tratar de convencer a partir de la comunicación de este tipo de imágenes. Un discurso, un programa, un gesto, un *slogan*, un *spot* publicitario trabajan esa parte del dispositivo tratando de inducir, orientar y dirigir. Es el trabajo de los imagólogos. Es lo que Imelda Vega-Centeno demuestra, realizando una valiosa investigación de hermenéutica en la política peruana,[63] descifrando las claves implícitas en las imágenes simbólicas con García, Vargas Llosa y Fujimori (este último después de su llegada al poder). Pero la operación simbólica es mucho más compleja y sólo se produce en situaciones de crisis muy específicas, lo cual le agrega excepcionalidad (fue lo que ocurrió con la victoria inesperada de Fujimori en 1990). La operación simbólica unifica de un solo golpe todo lo disperso y hace latir al unísono los fragmentos de una nación. Se trata de presentar la parte por el todo y allí reside su máxima dificultad. Es una "re-territorialización en un punto en donde viene a confundirse todo aquello que las imágenes del pasado pueden aportar a la conciencia de la unidad".[64] Esta operación *mágica* de recohesión de un conjunto disperso y, más aún, conflictivamente heterogéneo, nos remite a la memoria de nuestras sociedades y a su actitud demandante de cohesión mínima que permite otorgarles un sentido constantemente recreado desde el presente al Estado y la política. La locución latina lo esgrime como un imperativo a todo aquel que busca ser electo o que quiere gobernar: *Fragmenta cologite ne pereent.*[65]

Eucaristía. El pan y el vino vienen a recomponer el cuerpo y la sangre de Cristo. Reunir las partes que significan "Éste es mi cuerpo" (*Hoc est meum corpus*). Esto es lo que da sentido a la cohesión de la comunidad de los creyentes, llámese ésta democracia, nación, socialismo, (neo)populismo, liberalismo, monarquía. Ilusión y fe. Pero nada sería sin aquel que oficia y nos introduce en la representación. El del tercio mediador es un rol que desborda el simple marco religioso e institucional de la Iglesia. Es él quien tiene las llaves del templo, el poder que llama al poder.

La comunidad democrática es la comunidad de los creyentes y de los signos, al mismo tiempo. Actores políticos en busca de electores, poder en busca de legitimidad y gobernabilidad, orden social y orden simbólico articulados. Un pueblo en busca de un Estado, movimientos sociales y sociedad civil, ciudadanos participando (incluso absteniéndose) y transformando el sentido de su realidad política. Comunidad en marcha frente a sus conflictos, agudizándolos, resolviéndolos. Racionalidad y fe se juntan para

[63] VEGA-CENTENO, 1994.
[64] SFEZ, 1993, p. 34.
[65] "Reúne los fragmentos antes de que éstos perezcan".

dar sentido al orden. En la Eucaristía se unen lo visible y lo invisible. Aquello que está, materialmente hablando, y lo que está incluido dentro de su figura. En Perú la Eucaristía podía y debía reunir, desde lo simbólico, la escena del conflicto interior. El toro y el cóndor que habitan en nuestro interior y que lo forjan, debían transformarse en pan y vino. Y en el país de hoy que nos abre al fin de siglo, quien oficia la representación, el que *permite* la operación simbólica es Fujimori. Él representa lo visible y lo invisible, lejos de lo evidente. Señalando la ausencia de nación a causa del conflicto mortal, Fujimori logra la canalización de éste y lo revierte permitiendo que ésta pueda superar la tentación del suicidio y en su lugar surja una recomposición.

Conclusión

> Nadie es la patria. Ni siquiera los símbolos.
> Nadie es la patria. Ni siquiera el tiempo.
>
> Jorge L. Borges
> *Oda* escrita en 1966

La conjunción de múltiples crisis en los ochenta dejó a Perú al borde de su propio abismo. Sin embargo, era acaso la primera vez que se podía vivir, al mismo tiempo y en conjunto, una serie de problemas que finalmente reunían un universo heterogéneo. Los particularismos regionales, étnicos, culturales y económicos cedían su lugar a la idea de unidad. Paradójicamente, esta unidad se daba dentro de una situación de crisis, con su cortejo fúnebre de violencia y muerte, con los mil duelos que encerraba la incapacidad para superar el desgobierno y para reordenar el caos. A todos los peruanos, de una u otra forma, y durante un tiempo suficientemente largo, los golpearon la situación económica, la violencia terrorista y militar, la desilusión política, el empobrecimiento, el deterioro material de su entorno y las divisiones. Acaso la solidaridad frente a estos embates que la sociedad se causaba a sí misma, como un autoflagelo, aceleró la posibilidad de sentirse partícipe de lo mismo en su vertiente problemática y crítica. De esta conciencia de unidad, que sólo se expresó de manera irregular y esporádica en los ochenta, surge Fujimori. Y por supuesto, surge de los sectores más dinámicos e inventivos que, en ese momento y también por la crisis, produce el país. En ese espacio de movimiento silencioso ocupado por la cholificación y la informalidad surgió Fujimori. A partir de ahí, la recomposición del orden político, la pacificación del país, la reinserción económica, el cambio de actitud ante el porvenir era posible, como en efecto lo fue. El primer impulso surgido desde el voto era suficientemente profundo como para

permitir aquello que el proyecto fujimorista trató, a posteriori, de realizar. Desde el inicio las cartas estaban echadas. El viento iba en su favor. No confundamos entonces los "éxitos" y el "autoritarismo" de un estilo de gobierno, con la capacidad que una sociedad tiene para buscar sus propias respuestas y seguir afirmando su deseo de coexistir.

Por eso no olvidemos que la crisis de representación está siempre abierta. Hoy hay nuevos problemas y no se ha construido un sistema institucional que permita enfrentar y resolver los graves conflictos que podrían sacudir al país en el futuro.[66] Si por el momento un paradójico consenso se mantiene en torno a la legitimidad de Fujimori, éste podría sustituirse por el recurso a instrumentos de coacción muy fuertes si nuevas crisis surgieran en el horizonte.

Al mismo tiempo es necesario entender cabalmente el cambio en los mecanismos de representación impuesto "desde abajo" del sistema por los electores. Es necesario darle su valor histórico-cultural y al mismo tiempo revalorar la política como lugar privilegiado para desarrollar e imaginar nuevas estrategias que permitan construir un sistema político inclusivo y estable.

De seguro, mientras muchos análisis nos sigan proyectando superficies planas, no podremos ver el relieve del campo en toda su dimensión. Es decir, que mientras no se trabajen más a fondo los mecanismos de representación simbólica que han favorecido la instalación de un presidente como Fujimori en la cima del poder, éste se podrá quedar mucho más de lo que sus críticos esperan. El desafío para entender la política en el Perú de hoy, surge del desmoronamiento de muchas categorías analíticas que orientaron en gran parte la estrategia de los actores. Era fácil querer abrogarse el monopolio del discurso social, sin percatarse de que éste podía expresar su demanda de manera violenta o paradójica. Muchos de los riesgos que todavía encierra el enigma de Fujimori están allí, en nuestra capacidad para comprender los finos límites que separan el signo y la representación, la figura y el símbolo; y las expectativas depositadas en éstos por parte de la gente. El desafío crítico viene de la posibilidad de seguir pensando la unidad dentro de la diversidad, más allá de que una persona se autoproclame como el único depositario de esa legitimidad y, de este modo, todos podamos asumir lo que significa la representación.

Pero no nos equivoquemos: si hay algo seguro, es que la crisis de representación está siempre abierta. Por su accionar, Fujimori no hace más que abrir otros periodos críticos, nuevas representaciones en crisis, menos

[66] Como lo demostró trágicamente la crisis de los rehenes en la embajada de Japón en Lima. Ésta se resolvió violentamente despues de 126 días de tensión e incertidumbre y por medio únicamente de un estricto y centralizado manejo del problema por parte del presidente de la República, la cúpula militar y el Servicio de Inteligencia.

visibles (por el momento), más soportables... Y si nuevas crisis despuntan en el horizonte, la representación que de éstas van a tener los actores en el futuro no será más como antes. Y quizás, allí sí, Fujimori habrá logrado un verdadero cambio.

Bibliografía

ARGUEDAS, José María
1974 *Yawar Fiesta*, Buenos Aires: Losada.
1971 *El zorro de arriba y el zorro de abajo*, Buenos Aires: Losada.

BANCO CENTRAL DEL PERÚ
1990 *Reporte anual 1990*, Perú.

BOURRICAUD, François
1967 *Cambios en Puno*, México: Ed. del Instituto Indigenista Interamericano.

BRAUD, Philippe
1980 *Le suffrage universel contre le démocratie*, París: PUF.

CARBONETTO, D., J. HOYLE y M. TUEROS
1988 *Lima, sector informal*, Lima: CEDEP, 2 tomos.

CHÁVEZ O'BRIEN, Elena
s.f. "¿Votaron los informales por Fujimori?: una reveladora encuesta", en *Quehacer*, núm. 62, pp. 36-42.

CHEVALIER, François
1993 *L'Amérique latine de l'indepéndance à nous jours*, París: PUF.

COUFIGNAL, Georges (comp.)
1993 *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

COTLER, Julio
1978 *Clases, Estado y Nación*, Lima: IEP.
1980 *Democracia e integración nacional*, Lima: IEP.
1994 *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*, Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos I. y Romeo GROMPONE
1991 *Demonios y redentores en el nuevo Perú. Elecciones 1990, una tragedia en dos vueltas*, Lima: IEP.

DE SOTO, Hernando

1986 *El otro sendero*, Lima: El Barranco.

FRANCO, Carlos

1991 *Imágenes de la sociedad peruana. La otra modernidad*, Lima: CEDEP.

FREUD, Sigmund

1996 *El malestar en la cultura*, México: Alianza Editorial, p. 75.

FREUND, Julien

1983 *Sociologie du conflit*, París: PUF.

GONZALES, Osmar

1996 *Sanchos fracasados. Los arielistas y el pensamiento político peruano*, Lima: PREAL.

GROMPONE, Romeo

1991 *El velero en el viento. Política y sociedad en Lima*, Lima: IEP.

GUYONNET, Paul

1994 "Le vote comme produit historque de la pensée magique", en *Revue Française de Science Politique*, vol. 44, núm. 6, diciembre, pp. 1054-1078.

HABERMAS, Jürgen

1986 *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu.

1988 *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, París: Payot.

HERNÁNDEZ, Max

1993 *Memoria del bien perdido. Conflicto, identidad y nostalgia en el Inca Garcilaso de la Vega*, Lima: IEP, BPP.

HUSSON, Patrick

1993 "El impacto político de la masificacion", en *Democracia, etnicidad y violencia politica en los países andinos*, Lima: IFEA-IEP.

JOCHAMOVITZ, Luis

1993 *Ciudadano Fujimori. La construcción de un político*, Lima: Peisa.

KANTOROWICZ, Ernst H.

1985 *Los dos cuerpos del Rey. Un estudio de teología política medieval*, Madrid: Alianza Universal.

LAUSENT-HERRERA, Isabelle

1990 "Le parcous difficile de la communauté japanaise au Perón", en *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 97, pp. 27-48.

LECHNER, Norbert

1989 "¿Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?", en Calderón, Fernando (comp.), *Socialismo, autoritarismo y democracia*, Lima: IEP, pp. 45-70.

LEGENDRE, Pierre

1994 *El crimen del cabo Lortie. Tratado sobre el padre*, México, Siglo XXI.

1994 *Dieu au miroir. Étude sur l'institution des images. Leçons III*, París: Fayard.

1993 *Le désir politique de Dieu. Étude sur les montages de l'État et du Droit. Leçons VII*, París: Fayard.

LINZ, Juan

1987 *La quiebra de las democracias*, México: Fondo de Cultura Económica.

MANRIQUE, Nelson

1990 "Violencia e imaginario social en el Perú contemporáneo", en *Tiempos de ira y amor*, Lima: Desco, pp. 47-75.

MARIN, Louis

1981 *Le portrait du roi*, París: Les Éditions de Minuit.

MARX, Carlos

1971 *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Barcelona: Ariel.

MUÑOZ, Fanni

1993 "La Fiesta del Turupukllay en el mundo andino", en *Márgenes y debate*, año VI, núms. 10 y 11, octubre.

PORTOCARRERO, Gonzalo

1990 "El silencio, la queja y la acción. Respuestas al sufrimiento en la cultura peruana", en *Tiempos de ira y amor*, Lima: Desco, pp. 221-243.

QUERO, Morgan

1992 "El adiós del maestro. La última entrevista a François Bourricaud", en *Caretas*, marzo, núm. 1202, pp. 40-43.

QUIJANO, Aníbal

1980 *Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú*, Lima: Mosca Azul, 119 pp.

"Radiografía..."

1990 "Radiografía de un desastre", en *Perú Económico*, vol. XIII, núm. 8, agosto.

REVESZ, Bruno
1993 "Estructura de representación en Perú", en Couffignal, Georges (comp.), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, pp. 69-90.

RIMBAUD, Arthur
1991 "Carta del vidente", en *Poesía completa*, Barcelona: Editorial 29.

ROUQUIÉ, Alain
1985 "Changements politiques et transformations des régimes", en Jean Leca y Madeleine Grawitz, *Traité de Science Politique. Tomo 2: Les régimes politiques contemporains*, París: PUF.

SAINT-GEOURS, Yves
1993 "Voto, violencia y movilización popular en el Perú", en Couffignal, Georges (comp.), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Buenos Aires, pp. 91-105.

SCHMITT, Carlos
1988 *Théologie politique*, París: Gallimard.

SFEZ, Lucien
1993 *La politique symbolique*, París: PUF.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando
1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú. 1978-1995*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, p. 106.

VARGAS LLOSA, Álvaro
1991 *El diablo en campaña*, Madrid: El País-Aguilar.

VARGAS LLOSA, Mario
1993 *El pez en el agua. Memorias*, Barcelona: Seix Barral.
1996 *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, México: Fondo de Cultura Económica.

VEGA-CENTENO B., Imelda
1994 *Simbólica y política. Perú 1978-1993*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.

VIDAL, Jaques
1987 "El símbolo", en Paul Poupar Cardenal, *Diccionario de las religiones*, Barcelona: Herder, pp. 1654-1660.

SEGUNDA PARTE

SOCIEDAD Y PODER POLÍTICO

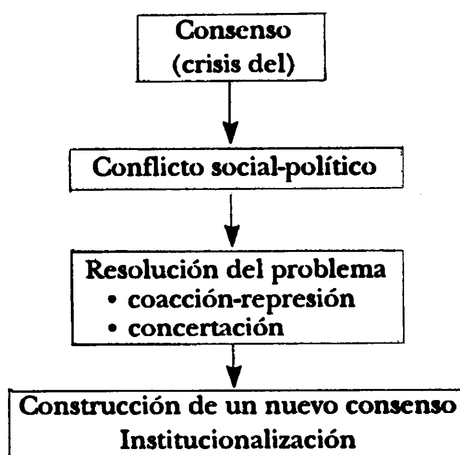
INTRODUCCIÓN

ENRIQUE SERRANO G.

La explicación de la complejidad de lo real exige en todos los casos introducir una serie de distinciones que nos permitan emprender un análisis; sin embargo el riesgo que ello encierra consiste en transformar estas distinciones analíticas en dualismos, que convierten el pensar en un simple acto de clasificación, con base en modelos rígidos. Las causas por las que este error es tan frecuente son varias; entre ellas cabe destacar que la tendencia más fuerte en los hombres no es acceder a un conocimiento verdadero, como pensaba Aristóteles, sino alcanzar la seguridad que ofrecen los esquemas simplificadores propios de los mitos y las ideologías. Entre los costos que deben pagarse por caer en el "vértigo argumental" simplificador[1] está el verse preso en discusiones bizantinas entre teorías inconmensurables, ninguna de las cuales puede dar cuenta de la riqueza que encierran los fenómenos.

En el caso de las teorías sociales y políticas encontramos que la mayoría de ellas tiende a privilegiar o bien el consenso, o bien el conflicto, como principio explicativo del orden social. Ello ha dado lugar a una amplia polémica. Sin embargo, para comprender la dinámica social es menester no tomar estos dos términos como elementos que remiten a fenómenos excluyentes, sino como extremos de una amplia escala en la cual oscila la pluralidad de las relaciones sociales. Ello significa que la teoría debe buscar las formas y proporciones en las que se combinan el aspecto del consenso y el aspecto del conflicto en los distintos contextos sociales e históricos. Para realizar esta tarea es posible tomar como punto de partida, como se ha hecho en los distintos artículos que conforman este libro, el modelo que parte del consenso, como base de la estabilidad del orden social; posteriormente plantear la crisis de este consenso, como un momento que marca el inicio de un periodo de conflictos que lleva, a través de la construcción de un nuevo consenso, hacia la transformación del orden institucional. El modelo puede expresarse esquemáticamente de la siguiente manera:

[1] Sobre el sentido de este término véase PEREDA, 1994, en especial p. 120.



El problema ahora consiste en explicar el tránsito, así como las relaciones entre cada uno de estos elementos, es decir, lograr que este esquema adquiera realmente un carácter diacrónico. Esto precisa, en primer lugar, cuestionar un presupuesto muy extendido en la historia del pensamiento social y político respecto a que la presencia de un consenso social, que hace posible la estabilidad del orden, implica suprimir el conflicto o encauzarlo hacia el exterior de la unidad social. El origen de este presupuesto se encuentra en la filosofía de Platón, cuya tesis central es plantear la existencia de un orden universal y necesario, que permite a los hombres, mediante el saber de dicho orden, acceder a un acuerdo básico. Desde esta perspectiva el conflicto aparece como un fenómeno "anormal", "irracional", "anómico" que puede y debe ser suprimido. La idea es que si los hombres guiaran sus acciones por las "verdades" que brinda el conocimiento sería posible desterrar el antagonismo y, de esta manera, transformar la política en una administración científica de los asuntos humanos.

La amplitud de la influencia de este presupuesto se debe, entre otras cosas, a que la noción de ese orden universal y necesario, postulado por la tesis mencionada, puede ser interpretada de muchas maneras. Así por ejemplo, mientras Platón identifica el orden con el "cosmos", que se considera como el modelo que debe reproducir la estructura social, en el pensamiento escolástico se identifica con Dios. Posteriormente, en la llamada modernidad, se pretendió darle una base empírica a este presupuesto, mediante el acto de hacerlo equivalente, en diversos momentos, a la "naturaleza", la "razón", el "mercado" (en tanto mecanismo espontáneo de equilibrio) o la "historia".[2] Esta última interpretación, propia de las filoso-

[2] Sobre los avatares históricos de este presupuesto, véase LOVEJOY, 1983.

fías de la historia del siglo XIX, nos presenta el conflicto como un simple "medio" que hace posible el ciclo de los consensos sociales, en donde cada nuevo consenso representa una ampliación respecto al anterior, hasta llegar a un consenso auténticamente universal que permite transformar las relaciones sociales en una reciprocidad transparente, donde queda anulado el conflicto o, por lo menos, reducido a un fenómeno aislado que no pone en crisis la estabilidad "perpetua" del orden social. El paradigma de esta interpretación se encuentra en la tradición hegeliano-marxista.

Si bien es cierto que un gran número de autores modernos retoma el presupuesto platónico, también otros —los menos— llegan a cuestionarlo de manera radical. Tal es el caso de Hobbes, quien afirma que no es posible postular con certeza la existencia de un orden universal y necesario, ya que el conocimiento empírico nunca podrá acceder a un conocimiento o verdad con esas características. Por eso, en su teoría social no se toma el consenso como un fenómeno dado, sino que se parte del conflicto como el hecho primigenio (éste es el sentido de su fórmula: "estado de naturaleza" = "estado de guerra"). La contribución esencial de Hobbes es el dejar de calificar al conflicto como algo "irracional" o "anormal", para considerarlo como un efecto ineludible de la contingencia y pluralidad del mundo humano; que, además, hace posible la *construcción* del consenso en el que se sustenta el orden social. Dicho en otros términos, Hobbes destaca que ante la imposibilidad de llegar a determinar un modelo universal de orden social, la forma particular y los contenidos concretos que éste adquiere en cada contexto son resultado contingente de la experiencia del conflicto y la correlación de fuerzas que imperan en él.

Sin embargo, Hobbes mantiene la tesis de que el conflicto es incompatible con la estabilidad del orden social, de ahí que reduzca la práctica política a la técnica de suprimir el conflicto al interior de la unidad política y, en caso de ser necesario, encauzarlo al exterior. El único medio que encuentra para lograr este objetivo es centralizar el poder político en un Estado que, al poseer la soberanía absoluta, pueda imponerse a las otras fuerzas sociales.[3] Pero es difícil aceptar que ese Estado con un poder

[3] Éste es el núcleo que retoma Carl Schmitt de la argumentación de Hobbes. "El Estado clásico europeo (el Estado Absolutista E.S.) había logrado algo completamente inverosímil: Instaurar la paz en su interior y descartar la hostilidad como concepto jurídico [...] En el interior de este tipo de Estados lo que había era únicamente policía, no política, a no ser que se considere política las intrigas palaciegas, las rivalidades, las frondas y los intentos de rebelión de los descontentos, en una palabra, las 'alteraciones' [...] La política de gran estilo, era entonces únicamente política exterior, y la realizaba un Estado soberano como tal respecto de otros Estados soberanos a los que reconocía como tales..." SCHMITT, 1991, pp. 40-41. El Estado que Schmitt alaba, al calificarlo como la "joya de la forma europea y del racionalismo occidental", es en realidad el Estado de una facción que en la guerra civil se ha impuesto al resto de los miembros de la sociedad.

ilimitado sea el instrumento que garantiza la seguridad de los ciudadanos (ésta es, precisamente, la crítica que dirige el liberalismo a la teoría de Hobbes). El punto básico es que este autor mantiene, al igual que la tradición platónica, la rígida oposición, el dualismo, entre consenso y conflicto.

Para romper con el dilema fatal que nos condena a oscilar entre la metafísica platónica y el decisionismo hobbesiano debemos advertir que el consenso no necesariamente tiene que suprimir el conflicto sino que puede transformar su cualidad y su intensidad. De hecho esto es lo que sucede en gran parte de los consensos sociales, al crear las instituciones y procedimientos que hacen posible encauzar y controlar el conflicto de tal manera que puedan mantenerse en el interior del orden social y hacerlo compatible con su estabilidad. Precisamente, la frontera (fluida) entre la guerra y la política hace patente que, aunque las dos son expresión de un conflicto social, sólo en la segunda tiene que darse en todos los casos un consenso más o menos amplio y con distintos contenidos entre los participantes, lo cual hace posible que entre ellos exista un espacio público que sirva como referencia común.

Esto nos indica que la correcta comprensión de la dinámica social requiere, en segundo lugar, cuestionar otro supuesto tradicional en torno a la noción de "consenso", que sobre todo ha tenido una amplia influencia en las teorías sociales y políticas de la modernidad. Las teorías contractualistas, herederas del iusnaturalismo clásico, nos han acostumbrado a pensar en el consenso, que sirve como base del orden social, como un acuerdo que los individuos, antes separados, alcanzan de manera consciente. No debemos perder de vista que el objetivo de los representantes del contractualismo es acceder a una concepción normativa del consenso, como punto de apoyo a su crítica teórica. La tesis que conduce a identificar el consenso con un acuerdo, consiste en mantener que donde existe un acto voluntario no puede existir injusticia. Por tanto, su propuesta estriba en afirmar que la única base de legitimidad racional del poder político es el "contrato", entendido como expresión de la voluntad de todos los participantes. La argumentación contractualista no tiene un carácter histórico, esto es, no se habla de un origen (temporal) del orden social; su sentido es, como hemos apuntado, normativo: manifiesta la aspiración de los hombres de liberarse de todo poder arbitrario. La manera en que debemos comprender la tesis contractualista es interpretando esa aspiración con base en la idea de que sólo podemos hablar de que un acuerdo es el fundamento de la sociedad en la medida en que esta última garantiza jurídica y fácticamente la libertad de los individuos. Sólo de los individuos que pueden disentir libremente se puede predicar que asumen "voluntariamente" los deberes y exigencias sociales.

Con independencia de la validez de esta tesis normativa, la forma en que ésta se plantea crea una enorme confusión cuando se pasa al nivel descriptivo, es decir, cuando se busca determinar cómo se dan efectivamente los consensos sociales. Porque conduce a pensar en éstos como el resultado de un acuerdo entre individuos aislados que actúan voluntariamente, esto es, se cae en el error categorial que ha caracterizado al llamado "individualismo metodológico", el cual pasa por alto que los sujetos se constituyen como individuos mediante un proceso de socialización, que implica ya un conjunto de consensos.[4] El significado sociológico de "consenso" remite a una regularidad que surge dentro de una forma de vida que trasciende la subjetividad y, por tanto, la intencionalidad de los individuos; esto lo diferencia de los conceptos de "acuerdo", "pacto" y "contrato". No se trata de plantear la existencia de un abismo entre la noción de "consenso" y estos últimos conceptos; la presencia de un consenso es una condición necesaria (aunque no suficiente) para que los individuos puedan llegar a establecer acuerdos, pactos y contratos.[5]

Podemos decir que los consensos sociales son convencionales porque se encuentran ligados a una forma de vida concreta (se podría afirmar que los consensos remiten siempre a una dimensión "intersubjetiva"), que en su dinamismo los establece; pero no son arbitrarios porque no depende su transformación de los fines que se proponen los individuos aislados. Esta comprensión del concepto de "consenso" excluye la alternativa "todo o nada", puesto que remite a una escala compatible con la diversidad empírica. No se trata de afirmar si existe o no un consenso, sino de establecer los tipos en los que éstos se manifiestan. La variedad de consensos es el resultado, entre otros factores, de la manera y el grado en que se relacionan con la coacción. Por ejemplo, la relación de "vasallaje", que define al feudalismo, representa una modalidad de consenso en la que no se excluye ni la coacción, ni la jerarquía; incluso los contratos, propios de las sociedades mercantiles, que representan el modelo de un acuerdo "voluntario", no son tampoco ajenos al fenómeno de la coacción, tal como advirtió Marx. También en las llamadas "transiciones" de un sistema autoritario a uno democrático, que se han vivido recientemente en diversas naciones, se puede localizar esa amplia gama de consensos a la que me refiero: desde las lentas transformaciones de los consensos implícitos en las costumbres imperantes,

[4] Ésta es la crítica que desarrolla Hegel en contra de las teorías contractualistas. Sobre esto véase HEGEL, 1974. (Hay versión española en Aguilar, *Sobre las maneras de tratar científicamente al derecho natural.*)

[5] Un ejemplo de esta idea de consenso se encuentra en la teoría de Wittgenstein que remite el significado de los términos al uso social, en el que se hace patente la presencia de reglas sustentadas en el consenso. También esta idea se insinúa en Weber cuando define el consenso como una "cierta conciencia de obligatoriedad de determinadas formas habituales del actuar".

hasta los acuerdos coyunturales que abren el camino hacia cambios rápidos en las prácticas e instituciones; pensemos en los "pactos" y "mesas redondas" entre las diversas fuerzas políticas que participan en esos procesos.

Estas rápidas observaciones críticas nos permiten ahora volver al esquema que se ha propuesto inicialmente para trascender su simplificación, propia de un momento expositivo-pedagógico, para alcanzar una mayor complejidad que nos permita acercarnos a la diversidad empírica. Cuando se toma el consenso como base del orden social y, por tanto, como inicio del esquema, ello no presupone la ausencia de conflictos. Por el contrario, los consensos imperantes en una sociedad establecen un marco, así como un conjunto de instituciones y procedimientos en donde los conflictos se desenvuelven. Desde esta perspectiva las crisis sociales no pueden entenderse como "catástrofes" que interrumpen la dinámica "normal" del orden establecido, sino como efectos del desarrollo de ese mismo orden en el que intervienen de manera variable —en los distintos contextos— tanto tendencias internas, como cambios en el entorno en el que se sitúa el orden en cuestión.[6] Las crisis no surgen por la irrupción repentina de conflictos que trastornan la estabilidad sustentada en los consensos, sino por la intensificación y/o transformación cualitativa de los conflictos inherentes al orden.

En esta misma lógica, el momento de la "resolución" de la crisis no debe comprenderse como una supresión del conflicto que lleva a la restauración del orden y, con él, de la paz y la seguridad. La denominada "resolución" consiste en la instrumentación, a través de nuevos consensos o modificaciones de los existentes, de nuevos mecanismos para que dichos conflictos se diriman. El conflicto no puede ser conceptuado como un fenómeno "anómico", "anormal" o "irracional" que bloquea el funcionamiento de un orden social. Por el contrario, el conflicto representa el medio que hace posible el desarrollo social. En las sociedades tradicionales o en aquellas que conservan amplios aspectos del tradicionalismo (como nuestra sociedad) la falta de reconocimiento del carácter ineludible del conflicto (ya que éste se deriva de la contingencia y pluralidad propias del mundo humano) conduce a pensar que la acción política, más que ser un manejo del conflicto, es la búsqueda de su desaparición. Paradójicamente, tal "miedo" o "negación" del conflicto hace que la estabilidad de estas sociedades sea mucho más frágil, puesto que no generan los medios institucionales que permitan controlarlos. Por eso, la dinámica de estas sociedades está marcada por periodos de aparente calma, ya que los conflictos permanecen en un estado

[6] Esta forma de considerar las crisis se encuentra ya en el análisis que realiza Tocqueville de la Revolución francesa. Mientras gran parte de los estudiosos ve en la Revolución una ruptura brusca respecto al antiguo régimen, Tocqueville, sin negar la importancia y los cambios cualitativos que ella implica, ve un efecto de una diversidad de causas que se conjugan paulatinamente a lo largo del antiguo régimen. Véase TOCQUEVILLE, 1996.

latente, interrumpidos por conflictos violentos que tienden a extenderse por la sociedad con rapidez (de nuevo, pensemos en la historia de nuestra nación).

Al mismo tiempo ese "miedo" al conflicto lleva a potenciar los enfrentamientos, porque él es un factor esencial en la generación de la "enemistad absoluta", que consiste en la degradación moral del rival hasta convertirlo en un ser fuera de la ley e, incluso, fuera de la humanidad. Con el "enemigo absoluto" no es posible negociar, pactar, concertar normas comunes, etcétera, esto es, hacer política; frente a él sólo cabe matar o morir, es decir, reducir el conflicto a su dimensión violenta, que tiene en la guerra y la represión su expresión más acabada. La estabilidad del orden social no depende de la supresión del conflicto, sino de la capacidad de controlarlo dentro de un marco institucional que presupone que los rivales se reconocen como "personas", esto es, como sujetos que tienen el derecho a tener derechos. El primer paso en el control del conflicto social es asumir que se trata de un fenómeno ineludible e insuperable, surgido de la contingencia y pluralidad que definen el mundo social y no por la "conspiración" de grupos o "facciones" que atenta contra un supuesto "bien común".

En contraste con las sociedades presas en el tradicionalismo, las sociedades democráticas modernas reconocen que el conflicto es una consecuencia necesaria de la pluralidad y contingencia que caracterizan al mundo humano. De hecho el objetivo de la democracia es permitir la escenificación de los conflictos sociales, manteniéndolos, al mismo tiempo, bajo un cierto control que permita hacerlos compatibles con la estabilidad del orden y con la integridad física y moral de sus participantes. Si bien gran parte del control del conflicto recae en las instituciones y los procedimientos democráticos, también requiere, para realmente ser efectivo, del autocontrol por parte de "amigos" y "enemigos". Aunque asumir el conflicto como un fenómeno ineludible fortalece, a largo plazo, a las sociedades democráticas; también es cierto, que el autocontrol que exigen éstas de los ciudadanos es un elemento inestable. Por eso, aciertan todos aquellos que ven a la democracia como una modalidad de organización del poder político sometida a continuos riesgos, así como a un elevado grado de incertidumbre.

A pesar de la diversidad de temas que se abordan en los trabajos de esta sección, en todos ellos se asume que los términos consenso y conflicto (coacción) no pueden ser considerados como excluyentes, sino que se trata de elementos inseparables del orden social. Ello, como podrá apreciarse, abre diversas alternativas para profundizar en el estudio de la dinámica social.

El trabajo de Piero Gorza "Consenso, representación política y autonomía en una comunidad indígena Tzotzil" nos remite a una problemática esencial de gran parte de los estados-nación, a saber: el tema del multiculturalismo. Lo interesante del análisis de este caso particular es que nos permite

advertir la enorme complejidad que encierra el tema y, con ello, cuestionar radicalmente las respuestas simples que se han dado a este asunto. Una de las fuentes de la crisis actual de los estados-nación[7] se encuentra en la demanda de autonomía de los grupos étnicos que los conforman. En gran parte de los sistemas jurídicos modernos, influidos por la tradición liberal, se pone énfasis en los derechos individuales o, planteado en otra forma, se sostiene que los únicos portadores legítimos de los derechos son los individuos. De esta manera, la exigencia de autodeterminación de los diferentes grupos étnicos se convierte en un problema político, al que no puede dar una respuesta adecuada el derecho imperante en gran parte de las naciones modernas.

Es indudable que recuperar esta pretensión de autonomía de los múltiples grupos culturales representa una tarea impostergable de justicia, que debe poner un coto a la tendencia homogeneizadora de la modernización. Es decir, se trata de recuperar el derecho de las colectividades a defender sus diferencias e identidades propias. Sin embargo, no se puede olvidar que el énfasis del liberalismo en los derechos individuales no representa sólo una postura teórica abstracta, ya que en ello se condensan las demandas de liberación respecto a las formas de dominación propias de las sociedades tradicionales en las que no se reconocía la libertad individual. Ello indica, por tanto, que la defensa de las particularidades étnicas y culturales no tiene que utilizarse como una coartada para mantener formas de dominio tradicionales. A su vez, esto nos plantea la necesidad de establecer un compromiso entre derechos colectivos e individuales de manera que se salvaguarde la pluralidad cultural, al tiempo que se garantice la libertad individual.

Piero Gorza nos describe la "rebelión" de un número significativo de los habitantes del municipio de San Andrés Larráinzar contra el tradicional "sistema de cargos" que los obliga a ejercer oficios públicos. El problema consiste en que estos "cargos" están ligados al financiamiento de diversas actividades y fiestas colectivas a costa de los recursos de quien los desempeña.

> A la raíz de esta rebelión se encuentra la historia de un viejo que, después de haber llevado muchos cargos, recibe otro oficio sin que haya tenido el tiempo para pagar las deudas precedentes. Por esta razón, rechaza el servicio y, así como prescribe la tradición, es encarcelado. Se le ofrecen dos posibilidades, reconsiderar la propuesta o pagar los gastos. Sin alternativas, él acepta forzosamente el cargo, pero en todo el municipio la gente se inconforma y se organiza en asambleas de parajes.

[7] Crisis que se hace patente por "arriba" en las exigencias de un mercado mundial y por "abajo" en las demandas de los grupos étnicos.

Esta "rebelión" expresa la crisis del consenso que había mantenido el viejo equilibrio entre el sistema político federal y las formas de organización y representación locales. En ello está en juego el conflicto surgido de la tensión entre la exigencia de mantener la identidad cultural y la de transformar las tradiciones para hacerlas compatibles con la pluralidad interna de cada etnia, surgida de la liberación de los individuos de las modalidades de dominación tradicionales. Una de las cualidades del trabajo de Gorza es que elude las idealizaciones, tan frecuentes en nuestros días, que conducen a la falsa creencia de que existe una solución simple o general de este conflicto.

El trabajo de Francisco Zapata "Entre la adhesión al consenso y el cuestionamiento institucional: el sistema político y el movimiento obrero en Chile en el siglo XX" se basa en la idea de que la particularidad del caso chileno reside en que existió una adhesión del movimiento obrero a la tarea de construir un orden democrático, sin que éste perdiera el objetivo de conservar su autonomía en el interior de dicho orden. Ello fue posible porque, a pesar de ser éste un proceso controlado desde arriba, entre los grupos hegemónicos no existía una unidad. Gracias a las contradicciones existentes entre las organizaciones políticas de los sectores dominantes, el movimiento obrero pudo encontrar el espacio y los medios para defender sus intereses económicos y políticos. Precisamente, Zapata plantea que el alto grado de participación social y política, dentro de un sistema institucional inclusivo, generó una amplia demanda de las organizaciones (entre ellas las del sector obrero), que no podían ser satisfechas por el sistema económico. Ello, a su vez, fue uno de los factores importantes que condujo a la crisis que culminó en el golpe de Estado de 1973.

El régimen militar rompió el delicado equilibrio entre la institucionalidad y la participación autónoma del movimiento obrero.

> Durante el régimen militar se interrumpió lo que había sido la vinculación histórica entre el movimiento obrero y el Estado chileno. La represión militar a la movilización sindical que se concreta en la marginación de dicho actor del sistema político demuestra la radicalidad del proyecto de la dictadura pinochetista.

Sin embargo, la tradición participativa de los obreros impidió que esta exclusión plena se mantuviera por mucho tiempo y, aunque en nuevas y limitadas condiciones, el movimiento sindical se incorporó a la coalición que hizo posible la transición a la democracia en Chile. El problema es que, a pesar de la transición, se da una "notable" continuidad en la aplicación de políticas económicas neoliberales, lo cual ha exigido una restricción de las demandas del movimiento obrero para poder consolidar el bloque de fuerzas políticas que sustenta dicha restauración económica.

Zapata destaca que la salida política de la dictadura militar ha implicado una transformación de las formas en que operan los actores políticos. Esto representa un reto para el sindicalismo y la izquierda —"eje articulador de la acción sindical"— ya que se trata de recuperar su inclusión, su presencia activa en el Estado, así como en el debate político nacional y, al mismo tiempo, mantener la autonomía que le permita luchar por sus reivindicaciones. La dificultad que se enfrenta en esta tarea consiste en que se ha dado una transformación tanto de las identidades tradicionales de los actores políticos, como del contexto social en que éstos se mueven. "Se trata de un sistema político en el que si bien subsisten los partidos históricos de la derecha, el centro y la izquierda, las formas de operación se han modificado radicalmente." La lectura de este trabajo invita a desarrollar investigaciones comparativas de los movimientos sociales en Latinoamérica para determinar cómo las diversas formas en que se entrelazan consenso y conflicto han dado lugar a distintos modos de actuar de las organizaciones que intervienen en ellos. Especialmente es sugerente la comparación entre el movimiento sindical chileno y el mexicano para percibir la influencia que en la dinámica política del Estado tienen sindicatos con diferentes grados de autonomía.

Precisamente la investigación de Carlos E. Massé titulada "Reivindicaciones económico-políticas del magisterio y corporativismo en crisis" nos ofrece un acercamiento polémico a un aspecto de la historia del movimiento obrero mexicano en este siglo. Se trata de un análisis de las reivindicaciones magisteriales, en especial durante el periodo de crisis de 1979-1981. El dato central en este movimiento es la relación que ha tenido el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con el Estado mexicano; dicho sindicato forma parte de la Federación Sindical de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), la cual, a su vez, es uno de los miembros más importantes de la CNOP, esto es, uno de los tres sectores que conforman el PRI. Por tanto, estudiar este movimiento implica adentrarse en lo referente al sistema corporativo que caracteriza nuestro sistema político.

Después de ofrecer una serie de antecedentes históricos, Carlos E. Massé afirma que "el control corporativo de la sociedad civil resulta muy favorable para la subsistencia del capitalismo". Se trata de una tesis polémica, pues si bien es cierto que el corporativismo estatal ha sido un factor esencial en la estabilidad que gozó durante largo tiempo el sistema político mexicano, por otra parte, esa misma forma de organización ha sido también uno de los elementos que ha bloqueado el desarrollo de este país. Es indudable que el mantenimiento de sistemas autoritarios puede ser funcional para el sistema capitalista a corto plazo, sin embargo, a largo plazo éstos se convierten en obstáculos para el desenvolvimiento económico, incluso en su forma capitalista. Esto puede comprobarse en el caso de México, ya que

si la implantación del sistema corporativista permitió superar el caos posrevolucionario y crear las bases del orden económico, la crisis actual ha hecho patente que dicho corporativismo representa uno de los lastres más pesados al cual deberá enfrentarse cualquier intento de generar un crecimiento económico.

El propio Massé advierte que la naturaleza de las relaciones laborales, que se manifiesta en el sistema corporativo, no respondió en sus orígenes a exigencias técnico-económicas, sino a criterios políticos, que podríamos sintetizar en la demanda de un amplio consenso que hiciera posible la consolidación del incipiente orden institucional. El problema es que ese consenso se logró mediante el tradicional sistema de relaciones patrimonialista-clientelar, el cual se encuentra muy lejos de cubrir los requisitos que deben cumplirse para acceder a la expansión de un sistema mercantil-capitalista. Ésta fue una de las conclusiones que destacó la teoría sociológica de Weber, quien sostiene que el patrimonialismo es, debido a la racionalidad material que lo caracteriza, el obstáculo más grande que debe vencerse para que pueda desenvolverse el proceso de racionalización formal que distingue al capitalismo.

> Ahora bien, entre los principios estructurales preburocráticos el más importante es el que se refiere a la estructura patriarcal de dominación. En su esencia no se basa en el deber de servir a una "finalidad" impersonal y objetiva y en la obediencia a las normas abstractas, sino justamente en lo contrario: en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal.[8]

La dinámica del corporativismo mexicano, su carácter patrimonial, ha hecho imposible que las normas abstractas del derecho y las que se derivan del sistema mercantil sirvan como guía efectiva de la acción, y que hagan posible entre otras cosas el cálculo, en la persecución de metas impersonales.

Por otra parte, el corporativismo mexicano, como ejemplo del autoritarismo tradicionalista, se ha sustentado en la premisa de que la generación de consensos implica la total supresión de conflictos. Por eso cuando éstos aparecen se carece de los medios para encauzarlos y permitir que se diriman en el marco del orden institucional. La tendencia es a transformar cualquier conflicto que eluda las reglas patrimonialistas en un conflicto de "todo o nada". De ahí que esa relativa estabilidad de la que se precian nuestros funcionarios siempre haya ido acompañada por la represión violenta de los movimientos que rompen con las inercias de la red de lealtades personales.

[8] WEBER, 1983, p. 753. Es evidente que el desarrollo de este tema nos llevaría a la necesidad de adentrarnos en la teoría weberiana, lo que trasciende por mucho este breve escrito de presentación. Mi intención ahora sólo es señalar un punto que debe abordarse de manera crítica.

La gran debilidad de nuestra sociedad civil es resultado de esa incapacidad de crear los procedimientos y las instituciones que hacen posible escenificar los conflictos sociales, sin romper con los consensos básicos en los que se sostiene el orden. Las dificultades que se viven en nuestra problemática "transición a la democracia" se deben en gran medida a ella. El "miedo al conflicto", síntoma del autoritarismo tradicional que vivimos, ha impedido crear los recursos culturales y organizativos que permitan generar la cohesión indispensable para superar los retos que enfrenta nuestra nación.

Existen en este trabajo sobre el movimiento magisterial muchas tesis que se prestan a discusión, y de hecho éste es uno de sus principales atractivos, más allá de la mera labor informativa. Por ejemplo, no estoy de acuerdo en que el sistema político mexicano "atomiza a los grupos sociales políticamente importantes en instituciones para su control"; por el contrario, me parece que su modo de control está definido por una visión organicista (propia del corporativismo tradicional) que procura unificar a los grupos en una jerarquía única. Esta forma de integración que reúne desde los sindicatos de base hasta el poder ejecutivo en la cúspide, pasando por esa poco "sana" cercanía entre partido y gobierno, es lo que hoy se encuentra en crisis. También cabe mencionar que el hablar de una "burocracia" estatal y sindical para referirse a los cuadros administrativos nacionales es un elogio a estos funcionarios que no se merecen (véase la descripción del tipo ideal de "burocracia" que hace Weber: formación profesional, clara delimitación de funciones, racionalidad formal, escalafón, etcétera, todo lo cual se traduce en *eficiencia*); nos enfrentamos claramente a un cuadro administrativo patrimonial. Ojalá que estos y otros puntos sirvan para abrir una amplia polémica sobre la peculiar manera en que se entremezclan consenso y conflicto en el sistema político mexicano.

En el último trabajo de esta sección, "Formas de consenso en el ámbito de la producción científica", Matilde Luna expone cuatro "modelos de autoridad (o de coordinación) del sistema de conocimiento" con el objetivo de ofrecer un aparato conceptual que nos permita acercarnos a la historia de las diferentes formas de coordinación que se han dado en nuestros medios académicos y, a partir de ella, establecer las posibilidades que se abren en este ámbito. Su propuesta se encuentra inspirada en las teorías de Burton Clark, Philippe Schmitter y Claus Offe.

Estos modelos resultan sugerentes; sin embargo, me parece que para cumplir con los objetivos que llevaron a su elaboración resulta necesario sustentarlos en una base empírica más fuerte. La propia autora destaca "que una de las limitaciones más importantes de este ensayo es su ubicación en un nivel de abstracción y generalización, que necesariamente vela la riqueza de los hechos sociales y en particular la heterogeneidad del mundo académico". Desde mi punto de vista el problema es que el contraste con la

aplicación empírica tiene no sólo que ampliar los elementos de estos modelos, sino también corregirlos. Por ejemplo, se expresa la tesis respecto a que el primer modelo ("élite académica") corresponde a los años setenta, donde la autoridad se encuentra en las "élites académicas de más larga tradición". La cuestión esencial es caracterizar esas "oligarquías académicas" (Clark) para determinar si es posible entender el proceso histórico que busca definirse con base en estos modelos como una paulatina pérdida de la autonomía académica a favor del Estado y el mercado. Por otra parte, es indudable que desde hace algún tiempo se ha incrementado la exigencia de vincular la producción académica a las necesidades sociales, y con base en ello (quizá también como pretexto para justificar intereses extraacadémicos) el Estado ha tratado de tener una mayor incidencia en la dinámica de las instituciones de educación superior (recordemos, entre otras cosas, el papel que ha jugado el Conacyt), pero antes de entrar a debatir este tema, es menester discutir si en México ha existido una auténtica tradición académica, pues quizá el problema se encuentra en la necesidad de crear un sistema que responda al código específico de este ámbito. Sólo si existe una tradición académica que responda, en primer lugar, a las demandas propias del conocimiento científico y humanístico, se puede plantear la posibilidad de vincularla a la dinámica social, sin que la primera pierda su especificidad.

Afortunadamente los modelos o tipos ideales se construyen como herramientas conceptuales para reducir la complejidad y, de esta manera, encauzar la discusión que nos acerque, gracias a la corrección y ampliación de éstos, al conocimiento verdadero. Desde esta perspectiva los modelos que presenta Matilde Luna cumplen su objetivo.

Bibliografía

HEGEL, G.W.F.
1974 "Über die wissenshaftlichen Behandlungsarten des Naturrechts", en G.W.F. Hegel, *Frühe Politische Systeme*, Frankfurt: M. Ullstein.

LOVEJOY, Arthur
1983 "Historia de una idea", en Arthur Lovejoy, *La gran cadena del ser*, Barcelona: Icaria.

PEREDA, C.
1994 "Una ética para la disputa", en C. Pereda, *Vértigos argumentales*, Barcelona: Anthropos.

SCHMITT, Carl
1991 *El concepto de lo político*, Madrid: Alianza.

TOCQUEVILLE, Alexis de
1996 *El antiguo régimen y la revolución*, México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max
1983 *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

CONSENSO, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y AUTONOMÍA EN UNA COMUNIDAD INDÍGENA TZOTZIL: MATERIALES PARA UNA ANTROPOLOGÍA DEL PODER

PIERO GORZA
Università di Torino

EL LUGAR

Empezar este trabajo hablando del lugar es una una forma deliberada de subrayar las relaciones que existen entre la conducta indígena, el territorio y las formas de representación política. La atención está dirigida a una comunidad autóctona mexicana, hasta ayer conocida por pocos estudiosos y ahora en el centro de las crónicas: San Andrés Larráinzar, significativa no por su actual notoriedad sino por ser lugar de frontera. El municipio de 15 000 habitantes, ubicado en Los Altos de Chiapas, reúne en el interior de sus límites tanto las tierras altas del maíz como las bajas de los cultivos parcialmente destinados al mercado. Se trata de dos paisajes, dos economías que han caracterizado la vida comunitaria de manera dinámica y con diversas problemáticas. Por un lado, las tierras altas han sido "zonas de refugio" y reservas de mano de obra barata; por otro, las tierras bajas se han configurado como polos de atracción y escenarios de duros conflictos para la recuperación de las tierras.

El carácter estratégico del lugar ha sido también favorecido por la retícula de carreteras que históricamente ha conectado San Cristóbal de Las Casas con Tabasco: caminos y veredas conocidos por los dominicos en el siglo XVI, por los migrantes indígenas de temporada, por los planes de control territorial de los gobiernos actuales. Estos recorridos favorecieron una comunicación entre unas zonas caracterizadas por el conservadurismo étnico y otras, involucradas en fuertes procesos de cambio. La complejidad del tejido social y la coexistencia de diferentes ritmos en el cambio histórico han requerido modificaciones y arreglos de las redes de comunicación, y éstas han influido en el orden social y las decisiones individuales y colectivas.

Con este enfoque podemos considerar a San Andrés Larráinzar como un lugar privilegiado para observar en él las diversas estrategias indígenas y

un espejo de las contradictorias realidades que conviven en el interior de las mismas comunidades.

EL ARGUMENTO

En el último siglo las iniciativas políticas de los municipios indios fluctuaron entre tradición e innovación, coacción y consenso, autonomía y convivencia interétnica, resistencia e integración. El encuentro y el enfrentamiento de diferentes concepciones del poder, de la representación, de la memoria y, por supuesto, del conocimiento, han asumido la fisonomía de distintas visiones del mundo, de antropologías de la existencia que apuestan por la sobrevivencia de la comunidad y por su desarrollo. Lo que desde un enfoque estatal se manifiesta como conflicto cultural interétnico se reproduce en los municipios como pluralidad de perspectivas y posturas políticas dentro de la urdimbre de relaciones que los indios han tejido durante siglos.

Lo tradicional, como aparente repetición de lo igual, esconde una realidad dinámica por la que los rituales se pueden leer como acciones para legitimar equilibrios sociales y construir el territorio: éstos conservan características cosmológicas y normativas. La comprensión del gesto ritual asume un carácter histórico, no sólo porque mantiene una esencia polisemántica madurada en el tiempo, sino también porque, como hemos dicho antes, es el momento de construcción de las relaciones y modificación de la memoria. La fuerte ceremonialidad de la vida cotidiana indígena se ofrece como escritura viva, como texto jurídico vinculante y coercitivo. Los mismos actos permiten interpretaciones completamente diferentes en el transcurso del tiempo; pequeñas variaciones pueden ocultar profundas rupturas, por el hecho que mutan los escenarios en los cuales la narración produce significados.

El objetivo de este trabajo es revisar algunos momentos sobresalientes de la vida política indígena, evidenciando: *1)* cómo muchos intentos son interpretables en la óptica de una reorganización del prestigio y del privilegio; *2)* cómo se colocan en el interior de una red de comunicaciones cuyos referentes son las instituciones estatales y federales, además de las relaciones interétnicas; *3)* cómo la crisis del sistema de cargos no es resultado de la irrefrenable presión de la modernidad, sino que se ubica en el ámbito de las estrategias de resistencia y de los horizontes de expectativas de los pueblos indios, y *4)* cómo el cambio subraya diferentes enfoques antropológicos, en cuanto resultado de visiones del mundo y del poder.

Las problemáticas relacionadas con el gobierno del espacio y del tiempo, y con la defensa de las costumbres se pueden leer a través de las categorías

—de clara memoria weberiana— de "consenso" y "coacción".[1] Estos conceptos se relacionan recíprocamente y se explican a partir de un *continuum* histórico que reconoce la coexistencia de diferentes velocidades de cambio y momentos de ruptura y de discontinuidad. Podemos pensar en un esquema ideal que se articula en etapas diferentes: *1)* consenso originario; *2)* conflicto político-social; *3)* procesos de coacción, represión o concertación, y *4)* nueva institucionalización y construcción de un nuevo consenso. Sin embargo, como la realidad es más compleja que las categorías interpretativas, este trabajo se circunscribe en un marco teórico antropológico y es el resultado de una investigación de campo. En este sentido, no sólo las categorías mencionadas, sino todo el aparato teórico adquirido en mi propia formación, han sido modificados por el encuentro con una cultura diferente. Comparto la sugerencia de Gelhen de sospechar de la ingenuidad hermenéutica de un intérprete que no desarme sus mismas categorías.[2] Con esta perspectiva se puede considerar que el trabajo antropológico es un diálogo entre antropologías distintas, sensibilidades y emociones desiguales.[3]

Pese a las simplificaciones impuestas por la brevedad de este trabajo, evitaré ofrecer una imagen folklórica de la vida indígena, e intentaré restituir a esta realidad aquel carácter complejo y contradictorio que concierne a todo lo que está vivo.

El documento, las fuentes y los hechos

Nos parece interesante abrir la discusión a partir de una fuente escrita poco conocida y poco estudiada, emblemática de los procesos de cambio social que han involucrado áreas de la cultura maya (véase la figura 1).

En 1981, los andreseros redactaron un documento que contenía una fuerte crítica al "sistema de cargos",[4] y que planteaba la abolición de sus aspectos más coercitivos, en particular la obligatoriedad de recibir los oficios, so pena de cárcel.[5] Alrededor de 2 000 personas, de una población de

[1] WEBER, 1964, pp. 251-273.

[2] GEHLEN, 1977, p. 118; PALMERO, inédito.

[3] REMOTTI, 1993, pp. 17-25.

[4] El sistema de cargos es un conjunto de instituciones y procedimientos convenientes para el gobierno de la comunidad y el desarrollo de las actividades ceremoniales y religiosas. En cada municipio los oficiales son elegidos por el pueblo o nombrados por los más ancianos y tienen que llevar el cargo por corto tiempo. Se constata la existencia de tres estructuras políticas: el Gobierno de los Principales, de origen prehispánico; el Ayuntamiento Regional, de origen colonial, y el Ayuntamiento Constitucional, producto de la Revolución mexicana.

[5] El documento me ha sido gentilmente entregado por don Andrés Gómez Díaz, que era entonces presidente municipal. Entre los informantes se encuentra también quien materialmente redactó el escrito, pero se omite el nombre por su explícito deseo. Sin embargo, mencionaremos a aquellos con cuya ayuda, correcciones y consejos fue posible la realización

FIGURA 1

chiapas. México, siendo las 10.25 hrs Dies veinticinco
del día 12. doce de abril de 1981, nos reunimos los C. Srs y Sras
de diferentes parajes, también del mismo municipio. así como
Larrainzar, Tivó, Jolnachej, Tres puentes, Bayalemó, Lotevitón.
Bojaveltic; Basbantic, San Cristobalito, Buena Vista. donde ana-
lizamos la situación que estamos viviendo, en el que quedamos en
conclusión, lo cual damos a conocer.
Todos nosotros los que intervenimos; hemos comprendido el sufri-
miento que estamos pasando por las costumbres de nuestro pue-
blo; que sin la voluntad de nosotros somos obligados a realizar los
cargos; Pués un pobre que con dificultades alcanza para el con-
sumo propio de la familia, menos tendría para realizar un cargo;
Por ésta razón pedimos la "Libertad", la libertad consiste en
que todas las personas que quieran hacerlo que lo hagan y to-
das aquellas personas que no quieran. que no se les obligue.
Nos damos cuenta que todos los cargos nos dan sin hacer un
estudio socio economico de la familia; dicho cargo al recibirlo
obliga a la familia vender los únicos animales, terrenos, o cualquier
otro producto. sin destinar al consumo, ropa. o de cualquier otra
necesidad de la misma familia.
Hemos estado viendo desde hace años, los problemas que pasa
o pueblo, basandonos en las Sagradas Escrituras, hasta que
día llegamos a comprender todas aquellas que vienen a esclavi-
sarnos, o cuales son las causas de que muchos muchos hombres han
quedado pobres
Existen personas que son nombrados constantemente y para ellos
ven obligados a buscar útiles, para realizar dichos cargos. y en caso
de enfermedad de algún miembro de la familia, lo primero en atender
es el cargo, por más súplicas que haga para no aceptar el cargo, la
única respuesta es ir la cárcel, luego para salir de la cárcel es pa-
gar multa, ésto es una injusticia.
También la mujer se dá cuenta de todos los sufrimientos, que no sí
el hombre sufre, sí también la mujer y los hijos, al ser nombrado el
hombre en algún cargo y carece de recursos económicos, tendrían que
actuar tanto el hombre como la mujer, en la adquisición de dichos re-
cursos. realizando prestamos; estos prestamos son destinados para
el cargo, mas nó para las necesidades; aquí el hombre sólo se dedica
para realizar ~~[illegible]~~ las necesidades básica
de la familia, en donde la mujer tiene que intervenir haciendo el pa-
pel de un padre de familia; cuando no tienen nada de maiz, frijol.
leña o en caso de alguna enfermedad conseguir medicamento.

existen personas que han realizado algún cargo. que en poco tiem vuelven a nombrarle. debido a ésto. muchos padres de familia niegan a sus hijos la continuación de sus estudios.
Nos damos cuenta también que para éstos cargos, sólo nombro a las personas de poco estudio o muchas veces sin nada; en cambio las personas de estudios o profesionistas o así como promotores; no son nombrados para éstos cargos. y sólo ellos gozan de libertad, así misma las de otra secta o Religión.
En cuanto a cooperación de las cinco fiestas principales nos disponemos a hacer el esfuerzo por pagarlo, pedimos también qu éstas cooperaciones sean utilizadas para cosas necesarias y justas
Aclaramos también que no todos los cargos queda en libertad, así como las que rigen nuestro pueblo tales como: el H. ayuntamien municipal Constitucional y Regional, pués todos estos son necesar para un pueblo. Pero sí pedimos la libertad para la culminacion éstas mismas.
A continuación damos a conocer todas aquellas costumbres en la qu pedimos la libertad.

Alferes
Capitanes
Mayordomos
Alcalde juéz
Stocobil Jkuchel
Pasión

Por todo lo antes Expuesto pedimos la valiosa intervención del C. Presidente Municipal; Profr. Andrés Gómez Díaz.

En los siguientes anexos damos a conocer la relación de todos los habitantes que en ellos intervinieron

10 591 habitantes, suscriben una solicitud en diferentes parajes[6] y denuncian que el tradicional mecanismo de gobierno del municipio es injusto, y lo responsabilizan de la disgregación del orden social de la comunidad. El número de adhesiones es extraordinario y va aumentando cuanto más nos alejamos de la cabecera municipal y bajamos en dirección de las tierras calientes.[7] Sin embargo no es fácil calcular porcentajes creíbles, pues la suma de los datos demográficos que fueron recabados por la presidencia municipal ofrece un resultado totalmente diferente de lo registrado por el censo oficial (19 607 habitantes *versus* 10 591).[8]

En la raíz de esta rebelión se encuentra la historia de un viejo que, después de haber desempeñado muchos cargos, recibe otro nombramiento sin haber tenido tiempo aún para pagar las deudas precedentes. Por esta razón rechaza el servicio, y conforme a lo prescrito por la tradición es encarcelado. Se le ofrecen dos posibilidades: reconsiderar la propuesta o pagar los gastos. Sin alternativas, él acepta forzosamente el cargo, pero en todo el municipio la gente se inconforma y se organiza en asambleas de parajes. En la mañana del 12 de abril del 1981, con el bolígrafo de un joven estudiante se redacta un oficio donde se consignan las razones del descontento. La solicitud se entrega al presidente municipal, y después a la Oficina de Asuntos Indígenas de San Cristóbal de Las Casas. Sin haber conseguido respuestas convenientes, un número considerable de andreseros se traslada con un cortejo a Tuxtla Gutiérrez para relatar el asunto al gobernador. El cuento pinta emocionante: el viejito se presenta a la autoridad y habla en tzotzil; el gobernador no entiende, pero sacude la cabeza con un sentido de aprobación. Después de una oportuna traducción se compromete a disponer que los cargos ya no sean obligatorios y asegura que, para conservar la tradición, el mismo gobierno se encargará de pagar los gastos de las fiestas. Por supuesto nunca llegó el dinero a las comunidades, y todavía, en esta fecha, se quiebran los procedimientos de ejercicio y transmisión del poder comunitario.

En esta disputa hay un enfrentamiento a las reglas tradicionales, anticipaciones de procesos de cambio y momentos de ruptura de las normas que articulan la vida de la comunidad. El acta de inconformidad reconoce el plebiscito popular por paraje, el cómputo aproximativo de las voluntades, el

de este trabajo: profesor Carlos Pérez Sánchez, profesor Lucas Díaz González, y Pascual Díaz Hernández. Las fuentes orales, interesantes por la presencia de los opuestos actores sociales, han sido contrastadas con los datos de archivo y con la literatura secundaria.

[6] Poblados dispersos en un territorio perteneciente a un mismo municipio.

[7] Número de firmas por paraje: Larráinzar, 314; San Cristobalito, 155; Tivó, 52; Jonalchoj, 187; Buenavista, 144; Tres Puentes, 177; Bayalemó, 79; Laztvilton, 271; Bajoveltic, 304; Baxantic, 145; Talonhuitz, 178.

[8] *Larráinzar. Diagnóstico Municipal. Gobierno Federal-Estatal Municipal*, Fortam, 1983, pp. 11-12.

valor de las costumbres locales, y la referencia a lo sagrado. Asimismo denuncia el diferente trato reservado a los promotores culturales y a los profesionistas, que son precisamente quienes personifican el cambio. El documento también subraya que la misma tradición debilita la cohesión social. En efecto, las mujeres están obligadas a desempeñar las tareas de los hombres cuando ellos llevan cargos y cuando tienen que salir del pueblo a conseguir el dinero necesario para pagar las deudas. Además subyace otro problema: el papel que juega el consumo ritual de alcohol en las relaciones entre hombres y mujeres. El estado de embriaguez que acompaña todos los rituales se traduce en un constante agravio hacia la condición femenina. De hecho, desde los setenta hasta los noventa los movimientos políticos y religiosos (evangélicos o católicos) en contra de la tradición han logrado el apoyo tenaz y silencioso de las mujeres. Sin embargo los inconformes proponen cambiar sólo algunos aspectos del sistema y no expresan un rechazo total a la tradición, que ellos mismos dicen respetar. En efecto, el documento pide "la libertad" sólo para los cargos religiosos de alférez, capitán, mayordomo, alcalde, juez, *stacobil jkuchel* y pasión. Estos últimos presuponen obligaciones particularmente pesadas y desembolsos económicos significativos y, además, se configuran como instrumentos privilegiados de coacción para garantizar la convivencia del grupo. Para entender el papel social desempeñado por estos oficios debemos considerar que la gente (vecinos y parientes reales y rituales) tenía que colaborar anualmente ayudando a las autoridades en los trabajos de la tierra (tres o cuatro días al año) o con recursos materiales. Quien no colaboraba se arriesgaba a ser nombrado el año siguiente, mientras que quien lo hacía podía esperar una exoneración provisoria. Al lado de la presión psíquica de lo sagrado, de la amenaza de la cárcel, de la desaprobación de los demás, la costumbre utilizaba el poder como instrumento pedagógico para recuperar a quienes se quedaban al margen de la comunidad.

Finalmente, el documento ofrece una imagen compleja de las dinámicas de la acción comunicativa: evidencia elementos de continuidad y de aceptación de las normas, refleja un desgaste de los procedimientos de construcción del grupo y permite vislumbrar nuevos tipos de consenso. Sin duda con el debilitamiento del sistema de cargos Larráinzar diferencia su posición respecto a otras comunidades. La apertura a nuevos equilibrios institucionales es el resultado de subterráneos procesos de cambio que promueven la búsqueda de estrategias nuevas para defender la identidad y los horizontes de desarrollo. En Chamula el resguardo de la tradición se ha traducido en estrechas relaciones con el partido de Estado y en el privilegio "armado" de pocas familias; por el contrario, el poder caciquil en San Andrés ha tenido que buscar diferentes caminos.

Fundamentos antropológicos del sistema de cargos

Muchas comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas están actualmente gobernadas por dos cuerpos políticos: el Ayuntamiento Regional y el Ayuntamiento Constitucional: el primero actúa sólo en el interior del municipio; el segundo ejercita su poder con fundamento en las leyes nacionales (véase figura 2). Estamos frente a dos instituciones que reflejan la particular y ambigua condición de la comunidad, hoy día autónoma e integrada en contextos estatales y federales. Habría que buscar las causas de esta ambivalencia en las relaciones conflictivas entre etnias (interno-externo), así como en las divisiones que cruzan la comunidad (interno-interno). Podemos

FIGURA 2
El gobierno del municipio de San Andrés Larráinzar

PRINCIPALES

ASAMBLEA DE PARAJE

ASAMBLEA GENERAL DEL MUNICIPIO

Ayuntamiento regional	*Ayuntamiento constitucional*	*Cargos religiosos*
3 alcaldes	*1 presidente municipal (3)*	*4 fiscales: dos mayores y dos menores (4a)*
2 gobernadores (1)	*1 síndico propietario (3)*	*22 mayordomos, entre mayores y menores (1)*
11 regidores (1)	*1 síndico suplente (3)*	*6 capitanes (6)*
1 síndico (1)	*2 regidores propietarios (3)*	*Alférez por cada fiesta (1)*
10 mayores (1)	*2 regidores suplentes (3)*	*Para tres fiestas (San Andrés, V. de Concepción, V. de Guadalupe) 4 auxiliares de los capitanes, Sta Jobil Cuchel*
2 escribanos (1)	*1 tesorero (E)*	*2 paxiones (1)*
Agentes municipañes en cada paraje (primer agente, segundo agente, un consejero, un escribano y mayores en proporción al número de habitantes) (1)	*1 contador (E)* *2 o más secretarios (E)* *1 juez propietario (3)* *1 juez suplente (3)* *1 secretario del juez (E)*	*4 alcaldes jueces (ocasional)* *En la semana santa, 12 apóstoles, 10 soldados, 10 ángeles*

Otros organismos administrativos y de control

Comisariado de bienes comunales y consejo de vigilancia

2 presidentes, 2 secretarios, 2 tesoreros, 6 suplentes

Comité de Educación (por cada escuela)

Presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, vocales (proporcional al número de habitantes)

Junta de festejos municipal

12 personas: presidente, vicepresidente, secretario, pro secretario, tesorero, pro tesorero, vocales

Patronato de Agua Potable

Presidente, secretario, tesorero, vocales

(1) un año; (3) tres años; (6) seis años; (4a) se eligen los menores por tres años y deben aprender las tareas de los mayores, pero cada año y medio los menores sustituyen a los mayores; (E) empleado de confianza. Son cargos electivos: en el A. C. , el presidente, el síndico, el primer regidor, el juez; en A. R. las autoridades de los parajes; en la iglesia los fiscales.

constatar el envejecimiento de los dispositivos de ejercicio y transmisión del poder que se expresan en el llamado sistema de cargos: se trata de una profunda crisis que amenaza las categorías del sentido común, es decir, las estrategias de resistencia desarrolladas a través del tiempo. Por esta razón pensamos que es útil analizar la trama de símbolos, reglas y tradiciones que ha caracterizado el gobierno de los pueblos indios.

Las raíces históricas del Ayuntamiento Regional se encuentran en las organizaciones de control impuestas a los indígenas por los frailes de los primeros siglos de la Colonia. La concentración de los asentamientos dispersos en pueblos, la imposición de trajes distintivos, la asignación de nombres españoles y, sobre todo, la formación de cofradías, respondieron a la necesidad eclesiástica de controlar los cuerpos y las almas. Algunas de las manifestaciones del corporativismo medieval encontraron afinidad en las organizaciones colectivas de los nativos, gracias a su capacidad de hospedar lo sagrado y lo profano.[9] El objetivo de convertir la otredad prehispánica a los modelos del viejo continente se tradujo en una intervención de larga duración para modificar en lo profundo la vida y las costumbres de los sometidos: un plan que obligó a ambas partes a efectuar continuos ajustes.[10] Sin duda la colonización de lo imaginario, o sea de aquel entramado alrededor del cual se construye lo cotidiano, fundamentó las estrategias de dominación. Esta colonización ha englobado no sólo las relaciones espaciales interno-externo y las sociales amigo-enemigo, sino también las temporales, o sea el ámbito de la experiencia. Cabe plantear la hipótesis de que esta conducta de reorganización coactiva del pasado haya conformado las modalidades con las cuales se construye el poder y se le confiere legitimidad. En este sentido, el control de las dinámicas de orientación en las cosas del mundo se ha configurado como proyecto racional para gobernar en el centro de los mecanismos de integración y consenso. Si las cofradías perdieron fuerza en el siglo XVIII, la autoridad indígena siguió operando bajo los viejos trajes, recodificando simbólicamente el patrimonio cultural impuesto. En el siglo XIX el pleito entre el Estado y la Iglesia permitió a los indígenas ampliar los espacios de autonomía que se concretaron en la consolidación de un sistema político religioso de cargos sagrados. La lengua, la memoria, la tierra, los santos, se conformaron como elementos constitutivos de la identidad.[11] Fue éste un proceso cultural que se fortaleció en relación con

[9] SILVA PRADA, inédito, p. 2.

[10] El estudio comparado sobre la difusión de las cofradías en el campo europeo y en las aldeas indígenas, podría permitir una comprensión más profunda del fenómeno. Es interesante pensar en la utilización que los indígenas hicieron de estas instituciones como elementos de redistribución de la riqueza, como manera de evadir los impuestos, como refugio de lo étnico, como construcción del territorio y de las relaciones. Véase TORRE, 1995; CARMAGNANI, 1994.

[11] Véase GORZA, 1995.

las actitudes hegemónicas de menosprecio y explotación. Frente a una realidad que no reconocía sus derechos y que amenazaba su misma supervivencia física, los pueblos indios invirtieron lo "propiamente humano" en el interior de las fronteras étnicas. Sin embargo las cofradías no se convirtieron únicamente en "refugios de la etnicidad"; con frecuencia fueron utilizadas como instrumentos para evadir los tributos, garantizando una nueva distribución de la riqueza en la misma esfera comunitaria. Estas formas de resistencia pasiva y de adaptación evidencian cómo la construcción de la identidad madura en comparación con el otro, produce filosofías del poder cuyas matrices se disuelven en nuevas formas de pensamiento, funcionales para la evolución de los acontecimientos históricos.

Con diferente perspectiva, es interesante constatar cómo en las narraciones actuales que hablan de la creación y fundación del municipio se encuentran los mismos principios que definen los estatutos del poder. Se evidencian los nexos entre la aventura de los dioses que dieron vida a lo existente, la obra de los fundadores que escogieron una tierra legítima y la de las autoridades que controlan cuerpos y espacios. Un poder es estable en cuanto demuestra que su acción no está limitada al aquí y al ahora, sino que perdura en el tiempo. La diseminación de lo sagrado, como señalan las "palabras antiguas" y los ritos, es propiamente ejercicio del poder.[12] Este último se manifiesta como coacción sobre los cuerpos e incisión sobre el espacio, asumiendo el carácter de memoria legítima del tiempo. Cuando los indígenas dicen que el hecho de llevar cargos calienta el corazón, muestran el estrecho enlace que une la acción del sol a la conducta de las autoridades.

Los antiguos mayas pensaban que el tiempo se desarrollaba en el espacio por medio de los cargos que divinidades y comunidades tenían que llevar. Los dioses eran antes que todo cargadores del tiempo y edificaban el mundo haciéndolo salir del caos, de manera análoga a los "soberanos", ordenadores en las cosas terrenas. Llevar un cargo mantiene todavía hoy el antiguo sentido: un privilegio y una carga que se traducen en la tarea de garantizar el camino de la comunidad con gastos propios. El orden tiene que ser constantemente restablecido porque la supervivencia del mundo siempre está amenazada. Para evitar estos riesgos es necesario confiar en la sabiduría de los ancianos y en la participación de la población en la "cosa publica". La curación de los cuerpos, los rituales de bendición de las habitaciones, la administración de la justicia, actúan para restablecer el orden y la comunicación.

Cuando observamos la carrera política de los hombres indígenas descubrimos que es larga y ocupa gran parte de su vida. Una multitud de cargos

[12] Véase GORZA, 1995, pp. 111-137. La expresión "palabras antiguas" es la manera con la cual los indígenas definen sus cuentos sobre el tiempo pasado. GOSSEN, 1969.

anuales se desempeñan en el transcurrir del tiempo, llegando a involucrar activamente a todos los varones adultos. Se puede empezar como mayordomo, cuidando a los santos, o como mayor o policía municipal, para después asumir un encargo como regidor o capitán hasta ser nombrado alcalde y terminar como *najanvanej* (consejero ritual) o principal. Cada oficio hace referencia a un santo, en honor del cual el funcionario designado tiene que organizar la fiesta. De esta manera el gobierno del municipio garantiza también la constante celebración del calendario religioso. Si consideramos el vínculo entre santos y padres fundadores de linajes advertiremos que el ser promovido de un cargo a otro, acumulando conocimientos y memoria, se configura como el recorrido simbólico de la historia del grupo. Por lo tanto, un anciano puede ser poseedor de la memoria contingente y de la remota, representando el anillo de una cadena que relaciona a los vivos con sus antepasados.

La "democracia indígena" es, por un lado, directa y participativa; se atribuye prestigio a los ancianos y se refiere la representación tanto a los vivos como a los muertos.[13] Se gobierna en nombre del deber cósmico de la comunidad de llevar el tiempo. La importancia de la tradición evoca de nuevo un principio de la representación política, por el que la voluntad general es la histórica de la comunidad, y no coincide con la suma o con la mayoría de los adultos presentes. También la disposición de los actores rituales en las procesiones, con los más jóvenes al frente y atrás los viejos, ofrece la imagen de un pueblo que marcha a lo largo de la flecha del tiempo. Es un viaje cultural en el que los hombres legítimos recorren las cuatro esquinas (de la plaza o del pueblo), renovando el pacto sagrado para poder vivir en armonía.

La transmisión de los poderes representa un momento crítico para cada sistema porque reactualiza la posibilidad de que el caos vuelque el esfuerzo ordenador del hombre. También en el microcosmos indio este ritual suscita temores y una particular aprensión. No se verifica el homicidio ritual del soberano, ya que el poder no se manifiesta en su separación, si bien se funda sobre mecanismos que envuelven y comprometen constantemente al cuerpo social. Todos tienen que ser protagonistas del gobierno del municipio,

[13] Se utiliza la expresión "democracia indígena" entre comillas para subrayar la fuerte participación de la población con derechos políticos en el gobierno de la comunidad, sin olvidar las modalidades particulares de designación de las autoridades y el carácter excluyente del sistema respecto a los jóvenes y a las mujeres. Finalmente, el carácter híbrido de las instituciones indígenas (convivencia de sistemas y reglas de representación política que remiten al periodo prehispánico, a la época colonial, a los procedimientos de la democracia representativa) ofrece justificación al uso híbrido de un concepto de la filosofía política de origen occidental.

sin posibilidad de dispensa,[14] porque ésta es una tarea que beneficia a la comunidad. Cada cargo presupone desembolsos en favor de la colectividad.[15] Se pueden percibir aspectos educativos y normativos relevantes para establecer los criterios de pertenencia o exclusión del grupo. Para cumplir con los deberes del cargo es indispensable involucrar económicamente al parentesco cercano y ritual, fortaleciendo la red de relaciones. El consumo de bebidas y de comidas rituales subraya todos los pasos de las ceremonias.

Un sentimiento de *horror vacui* parece acompañar al grupo, demasiado precario en su cotidianidad y disgregado en los asentamientos dispersos. La solución es individualizada en una constante vitalización del poder: casi todos los puestos tienen la limitada duración de un año. Por lo general, la amenaza del vacío refuerza el pacto comunitario, obligando a los hombres a reinstaurar a la autoridad, a repetir obsesivamente el camino que dio forma al municipio. En cada nuevo ciclo es tarea principal la búsqueda secreta de sucesores, que se presentan al público después de seis meses y toman posesión al inicio del nuevo año. La debilidad del poder es soportada por la continua defensa de la cohesión social. Es otro intento para controlar la entropía del tiempo, acto de resistencia en contra de una sociedad que quisiera relegar a los indios a una realidad fantasmal y a una subordinación cotidiana.

CAMBIOS INSTITUCIONALES Y MODIFICACIONES EN LA FORMA DEL PODER. ESTRATEGIAS DE RESISTENCIA Y POLÍTICAS DE FORTALECIMIENTO DEL PRIVILEGIO

Muchos estudios históricos concuerdan en el hecho de que la marginación de Los Altos de Chiapas respecto a las áreas fuertemente productivas, así como la vocación de San Cristóbal de gobernar los flujos de mano de obra indígena, han obstaculizado el mestizaje biológico y cultural, alimentando la segregación étnica.[16] Por otro lado, la Revolución misma no había modificado sustancialmente la condición indígena, no había realizado la reforma agraria, ni aplicado tampoco la llamada "ley de obreros" de 1914. A la luz

[14] En los años sesenta, Frank Cancian adverÍa que en Zinacantán 95.8% de los hombres había llevado por lo menos un cargo. CANCIAN, 1965, p. 126. Hoy, en Chamula, alrededor de 5 000 personas están involucradas directa o indirectamente cada año en este sistema político y religioso.

[15] Los gastos para un cargo son proporcionales a la importancia de su función. Un alférez puede desembolsar más de 10 000 pesos para las celebraciones. Cancian recordaba como en los años sesenta Zinacantán invertía anualmente el equivalente a los ingresos de 200 familias, o sea la séptima parte del total de los ingresos comunitarios. Véase CANCIAN, 1965, p. 80; FAVRE, 1984, pp. 257-303.

[16] VIQUEIRA, 1995, pp. 17-24. Véase los ensayos de M.H. RUZ, J.P. VIQUEIRA, P. PITARCH, J. RUS, en VIQUEIRA y RUS (eds.), 1995.

de estas consideraciones, que seguramente vinculan el mantenimiento de las costumbres indígenas con las políticas discriminatorias de los mestizos, parece oportuno examinar a grandes rasgos cómo han evolucionado las estrategias del gobierno local, tomando prestadas muchas sugerencias del convincente estudio de Jan Rus: "La comunidad Revolucionaria Institucional. La Subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas, 1936-1968".[17]

En los años veinte y treinta de nuestro siglo, la situación de San Andrés presenta algunas particularidades respecto a los otros municipios de Los Altos. El territorio propiamente indio estaba formado por aldeas dispersas, mientras la cabecera municipal, desde principios del siglo XVIII, había sido manejada por mestizos que, aprovechando la ubicación estratégica del lugar, desarrollaban actividades comerciales, controlaban la mano de obra local y prestaban dinero. Sin embargo, esta comunidad compartía con las otras la resistencia cotidiana contra la fuerte presión discriminatoria proveniente del exterior. El equilibrio interno del sistema político local se veía afectado por esta red de comunicación desigual. Mientras los intereses estatales estaban garantizados por la presencia de un secretario ladino, la resistencia autóctona se expresaba por medio de un cabildo, con una acentuada mezcla de prerrogativas religiosas y políticas, designado por los ancianos (principales) y dirigido por un presidente rigurosamente monolingüe en servicio por un solo año.[18] El viejo sistema de cabildos coloniales se apoyaba en las jerarquías establecidas por las ex cofradías.

En este periodo se verifica un fuerte regreso a las tradiciones como sistema comprobado de supervivencia. Sólo en el interior del propio territorio los indios podían defender sus derechos. En Chamula se prohíbe a los mestizos permanecer allí durante la noche. La solicitud de instrumentos culturales se orienta hacia la valoración del patrimonio nativo, que debe ser transmitido en las "lenguas verdaderas".[19] Los curanderos transforman las iglesias en lugares para curar. Es éste un fenómeno interesante, madurado a través de los siglos: en 1779 el tribunal eclesiástico condenó por el delito de hechicería a los principales andreseros, denunciados por celebrar ritua-

[17] RUS, 1995, pp. 250-277.

[18] Para asumir el encargo de presidente municipal, el candidato debía haber ocupado cargos religiosos controlados por los principales. WASSERSTROM, 1983, p. 211.

[19] Con la ley del 30 de mayo de 1911, el Estado asume una carga financiera para promover la educación de las masas campesinas fuera del Distrito Federal y territorios. El 13 de junio de 1918 fueron abiertas "escuelas de regeneración indígena" en San Cristóbal y Ocosingo, pero sobrevivieron sólo dos años. En 1923 y 1925 entraron en función el "Departamento de Educación y Cultura Indígena", las "Casas del Pueblo" y las "Escuelas Rurales". En 1928 fue fundado el "Internado Indígena Chamula". Véase PINEDA, 1993, pp. 63-77; MANGUEN y MONTESINOS, 1981; FAVRE, 1984. Particularmente interesante el ensayo de Rus, 1995. Consúltese también ARIAS, 1985, pp. 99-100.

les paganos en una cueva denominada Sacamch'en; son éstos los mismos rituales que encontramos en las iglesias católicas de nuestros días.[20]

Durante los años treinta, más que la reforma agraria llegó a las comunidades el espíritu iconoclasta de los laicos que intentaban quemar las estatuas de los santos. Frente a las incursiones de los "quemasantos", los nativos escondieron las efigies de los "antepasados sagrados". En efecto, estos acontecimientos se grabaron de tal modo en la memoria colectiva, que todavía hoy, el haber destruido las imágenes de los "antepasados sagrados" es argumento para proceder a las expulsiones de evangélicos y opositores políticos. Debemos pensar que estas estatuas de aspecto europeo se volvieron testigos y artífices simbólicos del evento fundamental por el cual distintos linajes se transformaron en pueblos y territorios dispersos en un municipio. Se conservan historias y mapas de acciones destinadas a esconder a estos dioses. Los ancianos cuentan cómo en San Andrés fueron quemadas las efigies de San Agustín, San Bartolo, San Felipe, San José, San Pablo, San Lucas, el Niño Jesús, la Virgen de la Soledad y la del Refugio y, con fuerte *pathos*, subrayan cómo el humo subió a lo alto y se disolvió en el cielo.[21] En el imaginario de muchos grupos mayas, el peligro y las barbaries se ubican en relación con la distancia al centro, identificado como cabecera del municipio y ombligo del cosmos.[22] Es comprensible que a esta percepción

[20] Aramoni, 1992. Agradezco particularmente a la autora que me permitiera consultar la traducción de las actas integrales del proceso, todavía no publicadas.

[21] "En el año de 1933, el gobernador del estado de Chiapas, C. Coronel Victórico R. Grajales mandó a quemar los santos en los pueblos. [...] Quemaron algunos santos, ya que los santos principales como San Andrés, el Señor de Tila [...] fueron protegidos y escondidos a tiempo por autoridades religiosas. Los santos que fueron quemados en la plaza son: San Agustín, San Bartolo, San Felipe, San José, San Pablo, Niño Jesús, Virgen de Soledad y Refugio. [Posiblemente otros] Estos hechos históricos sucedieron posiblemente en los primeros días del mes de enero de 1934 [...] Después se supo que San Andrés lo habían llevado en una casa vacía en paraje Naxich [¿Nachinich?], rumbo a San Miguel [hoy Mitontic]. Ahí estuvo ocho días, porque los quemasantos comenzaron a buscar casa por casa, por eso lo llevaron en paraje Nachitom en la casa de un rico llamado Diego Ruíz, para protegerlo a San Andrés [...] Las mayordomos [...] tenían que alimentar a San Andrés en humo de incienso, sufrieron mucho frío, lodo, cansancio, sueño y tropiezo. En paraje Nachitom San Andrés estuvo únicamente veinte días, y fue llevado a paraje Tivó, en la casa del señor Pablo Hernández, que ahí se celebró el carnaval y estuvo como veinte a treinta días en ese lugar. Y finalmente fue llevado a paraje Latsihulton [¿Latzbilton?] en un cerro de montañas ahí le construyeron su templo y ahí le celebraron cinco fiestas ya que en ese lugar estuvo casi cinco años [...] el 25 de febrero [posiblemente de] un día sábado de carnaval regresó San Andrés al templo." Manuscrito no editado, firmado por el "prof. Juan López González", presentado al concurso "Cuentos indígenas" y no seleccionado. Pude leer el documento gracias a la exquisita disponibilidad de la maestra María Elena Fernández Galán, directora del IEI, a la cual brindo mi agradecimiento por las facilidades que me ofreció. También podemos encontrar una documentación interesante en Hidalgo Pérez, 1985, pp. 202-207. Los testigos, Agustín Díaz, Pascual Ruiz y Antonio Gómez, relatan con profusión de detalles lo referente a los quemasantos, y los lugares donde los andreseros escondieron a los santos. Cuentos que parecen hablar de ayer.

[22] Gossen, 1969, p. 299.

de amenaza los indígenas contrapongan un significativo enlace, sagrado y vertical, entre el centro y el cielo. En el idioma tzotzil, alto y bajo se expresan de la misma manera que oriente y occidente, y este último eje es el responsable del orden vital. También la ceiba, que soporta cada hora con sus ramas el peso del sol y que se agiganta como los linajes en el territorio, es el árbol sagrado sobre el cual se trepan los difuntos y el canal privilegiado de la comunicación cósmica.

Sólo durante la época cardenista empezaron a modificarse las relaciones interétnicas y se pusieron las bases de profundos cambios en la concepción del poder comunitario. Se distingue la figura de Erasto Urbina, quien organiza luchas en favor de los derechos de los indios que, por su parte, conservarán el recuerdo de su compromiso en el interior de un escenario mítico.[23] La carrera política del eminente mestizo se caracteriza por el determinante apoyo que le proporcionan las aldeas indígenas; por otro lado, la defensa de los derechos de los jornaleros en las fincas recibe un impulso por medio de la creación del Sindicato de Trabajadores Indígenas y por una más enérgica postura del Departamento de Protección Indígena. La alianza entre los sectores progresistas del PRM y los indios jóvenes permite a estos últimos ocupar cargos estratégicos en las comunidades: el de escribano y el de dirigente del Comité de la Reforma Agraria. En Chamula se acepta la presencia de dos alcaldes, uno nombrado por los principales y el otro por los escribanos.[24] La comunidad empieza a escoger presidentes municipales entre la población bilingüe, reduciendo progresivamente el poder de control del secretario, quien habrá de quedar como un sencillo empleado de confianza. A la sombra de los equilibrios institucionales maduran efectos de larga duración. La constante conflictividad social entre mestizos e indígenas se verá acompañada por posturas condescendientes hacia el partido de gobierno, aunque sus componentes pertenezcan a la oligarquía poderosa de los terratenientes. En el interior de los municipios indígenas nuevos sujetos políticos, que por supuesto son alfabetizados, conquistarán espacios de

[23] Es interesante el ejemplo de don Erasto Urbina, un ladino que operó en la década de los treinta: ocupó cargos importantes como dirigente del Departamento de Acción Social, Cultural y Protección Indígena; fundó en 1936 el Sindicato de Trabajadores Indígenas; se convirtió en 1943 en alcalde de San Cristóbal de Las Casas. En sus funciones defendió los derechos indígenas y luchó por la aplicación de la ley del 6 de enero, que garantizaba la libertad y los derechos de los sirvientes y peones contratados. La figura de este personaje entró en la imaginación indígena como héroe de la Revolución mexicana y protagonista de aventuras fantásticas a lado de San Cristóbal, en acontecimientos retrotraídos a la primera creación. GOSSEN, 1969, pp. 307-309. Para profundizar en el problema de las relaciones entre mito e historia en el pensamiento indígena, véase LÓPEZ AUSTIN, cap. 24, "El mito en el tiempo de la historia", cap. 25, "La historia en el tiempo del mito", en *Los mitos del tlacuache*, 1990, pp. 411-477.

[24] WASSERSTROM, 1983, pp. 211-212.

legitimidad, cuya adquisición no parece tan fácil en grupos donde el prestigio está vinculado a la ancianidad.

Jan Rus ubica en este periodo el bautismo de las comunidades institucionales revolucionarias.

En los años de la normalización poscardenista conviven tendencias diferentes: nacen la Dirección General de Asuntos Indígenas (1946), el Instituto Nacional Indigenista (1948), y el primer Centro Coordinador Indigenista (1951). En sentido opuesto la "guerra del pox", que estalló a consecuencia de la prohibición de producir de manera privada aguardiente, denuncia el regreso al conflicto abierto. El contexto de los intentos de integración y enfrentamiento muestra un renovado interés económico en la explotación de los recursos chiapanecos y una tendencia a la burocratización del sindicato indígena, siempre dispuesto a gobernar los flujos de mano de obra. Además, desde mediados de los cuarenta se vienen modificando los equilibrios institucionales en Los Altos. San Andrés, en particular, es reconocido como municipio de segunda categoría (1944). A partir de 1959, con la presidencia de Andrés Gómez, empieza la transformación del cabildo y aparecen nuevos cargos, como el de síndico y el de juez. La duración del ejercicio de gobierno local se extiende a tres años. Al lado del sistema tradicional se consolida el Ayuntamiento Constitucional (1962), reconocido por la ley, que propicia relaciones más estables y funcionales entre el poder local y el estatal. La convivencia de dos formas de autoridad es espejo del cambio. Resulta particularmente interesante el papel desempeñado por los promotores culturales, que se proponen modelos de mejoramiento social, y que logran credibilidad tanto en el interior como en el exterior de las fronteras indígenas (indios entre los ladinos y ladinos entre la propia gente). Si en 1943 López Tuxum había llevado el máximo cargo público sin pasar por los tradicionales grados, en 1962 encontramos que en San Andrés un maestro bilingüe es presidente municipal. A partir de esta fecha, maestros, líderes regionales y nuevos caciques condicionarán el destino de los municipios, buscando la legitimidad no sólo en la voluntad expresada por el cuerpo social, sino en la burocracia indigenista y en los aparatos del Estado. Dos acontecimientos delinean el cuadro del poder indio: *1)* estos nuevos protagonistas utilizan las relaciones y el privilegio para incrementar su preeminencia económica, que se concreta no en la concentración de la tierra, sino en el control de las actividades comerciales y de los medios de transporte, así como en la transformación de las cooperativas en empresas controladas por reducidos linajes; *2)* los dirigentes alfabetizados no rompen con la tradición, aunque sí la utilizan como instrumento de presión.

La vitalidad del sistema de cargos parece sorprendente, no obstante los pronósticos de los antropólogos estadunidenses de los años sesenta. Frente a los gastos económicos crecientes que se requieren para celebrar las fiestas,

las comunidades procedieron a repartir los encargos entre más personas, y a ampliar la red de solidaridad a fajas más extensas de parentesco efectivo o ritual. Sin embargo no todos los municipios se orientan de la misma manera, pues cada centro dibuja equilibrios sociales y caminos particulares. El inicio de los años setenta inaugura una temporada de fuerte conflicto social y desarrollo de nuevas formas de organización política.

Es interesante constatar cómo los esfuerzos para conservar autonomía de decisión mediante la constitución de barreras étnicas han encontrado insuperables obstáculos en el crecimiento demográfico. La dramática falta de tierras propicia dinámicas de expulsión voluntaria o forzada, por supuesto funcionales a las exigencias del mercado. Se acentúan los desplazamientos de población hacia las tierras bajas y las cañadas, mientras las expulsiones de evangélicos se extienden por todo el territorio de Los Altos.[25] En 1974 se celebra el Primer Congreso Indígena y, casi en concomitancia, en San Andrés los nativos expulsan a los ladinos de la cabecera municipal. En 1977 estalla un conflicto entre los maestros bilingües estatales y los federales. La recuperación de espacios de intervención en el interior de las comunidades crea nuevos problemas para el reparto de los recursos sustraídos a los mestizos. Los modelos escogidos por los nuevos ricos son los mismos ya experimentados por los ladinos: control de la cabecera municipal, actividades comerciales, mediación en las relaciones interétnicas, dinero en vez de tierra.

Sin embargo no sólo se acentúan las divisiones internas, sino que se desgastan los fundamentos del poder tradicional y las formas de representación política. En este sentido los sacerdotes católicos juegan un papel esencial: no olvidemos que las fronteras entre lo sagrado y lo profano son muy débiles y matizadas. Los problemas atañen a la utilización ortodoxa del templo y a la expulsión de los rituales autóctonos. En septiembre de 1979, el cura de San Andrés, Jim Lockett (conocido en el pueblo como "Padre Diego Andrés") consigue que los cargos vitalicios de fiscales y sacristanes se transformen en electivos, ejerciendo de esta manera un control directo

[25] Desde los años setenta, las comunidades de Los Altos de Chiapas vivieron un proceso traumático de expulsiones de indígenas de su propio territorio por supuestas razones religiosas. En 1979, bajo la presidencia de Vicente Díaz Pérez, los andreseros expulsaron a 30 familias de Adventistas del Séptimo Día, que criticaban las fiestas, las ceremonias para los santos y el consumo de bebidas. En 1982, bajo la presidencia de Andrés Gómez Díaz, se verificaron nuevas expulsiones: antes 150 familias, después 22 familias y 112 personas. Véase PÉREZ ENRÍQUEZ, 1994. *Los caciques*, en "La otra palabra", 15 de febrero de 1980, Archivo Inaremac, doc. 2.1.7. A diferencia de lo que acaeció en muchos municipios de Los Altos, las expulsiones en San Andrés asumieron un carácter provisorio, y los evangélicos pudieron regresar a sus poblados después de poco tiempo.

sobre las actividades de la parroquia.[26] Antes, estos personajes que administraban los asuntos económicos de la Iglesia garantizaban la continuidad con el pasado. Sin embargo, sabemos muy bien que la meta de cambiar las costumbres cotidianas es de larga duración. En efecto, el padre se compromete en la tarea de alfabetizar al pueblo, y abre un internado en el municipio aprovechando los poderosos recursos económicos disponibles en San Cristóbal. Sus ideas conservadoras y el mismo poder que había adquirido provocan el descontento en la comunidad. En 1991 tiene que dejar la parroquia, siendo sustituido por otro cura más sensible a los deseos de la diócesis del obispo Samuel Ruiz.

El conjunto de dinámicas del cambio social produce efectos desestructurantes en las normas tradicionales, dejando un vacío de poder que se debe llenar con nuevos acuerdos y nuevas formas de representación política. Lo "que se aleja", lo "que se queda", y lo "que regresa", forman parte todavía de la apuesta en el juego de la transición del Chiapas indio.

Cuestiones abiertas: la sustitución de los lenguajes y el problema de la autoridad

En el documento de Bajoveltic se pueden leer los signos del cambio de mentalidad y observar nuevas perspectivas de desarrollo, que en los años noventa asumen el violento rostro del conflicto abierto. Sería erróneo individualizar nexos mecánicos entre los acontecimientos de estos periodos, pero seguramente se puede reflexionar sobre el cambio de los paradigmas antropológicos que posibilitan las diferentes formas de autoridad. La sustitución de los lenguajes ha favorecido las variaciones en la percepción de las coordenadas espaciotemporales y en los patrones comunicativos.

Oralidad y escritura: el problema de la memoria

Si en las páginas precedentes hemos analizado el papel político emergente de los escribanos y de los maestros, ahora parece oportuno reflexionar sobre algunas cuestiones relacionadas con la difusión de las escuelas en los municipios indígenas. La alfabetización ha representado un momento de ruptura con el mundo tradicional indígena, rico de horizontes y, al mismo tiempo, cerrado en angostos límites (el cosmos y el municipio). Por supuesto, la conservación de la lengua madre ha garantizado un soporte léxico y lógico a una cosmovisión original y diferente respecto a la mestiza: una diversidad,

[26] "Letters from Chiapas", Inaremac, doc. 3.5.35.

tan preciosa cuanto problemática, que no se puede cancelar. Por ejemplo, hay un vínculo consolidado entre la concepción del tiempo cíclico y la oralidad.[27]

En este sentido, la escuela ha modificado profundamente en varios aspectos las modalidades de percepción y representación de la realidad, además de los medios de transmisión del saber. Ha favorecido —con las limitaciones que las estadísticas denuncian sobre el analfabetismo— un cambio de los lenguajes y una modificación del sentido común. No más la tierra y la casa, no más la voz, sino que un lugar separado del que se vive en unión con la escritura, ha dibujado nuevas jerarquías culturales: desde la familia como colectividad hasta el maestro de escuela, desde el saber indígena hasta el saber nacional. La memoria, que encontraba su testigo en el anciano, hoy hace referencia a nuevos interlocutores y a la página escrita de los manuales. No queremos elogiar con estas reflexiones el mito del buen salvaje, ni cantar loas a las sociedades cerradas y discriminadas, sino hacer notar que la educación escolar ha redefinido los parámetros de orientación.

El Ayuntamiento Constitucional

Hoy día casi únicamente los analfabetos aceptan llevar cargos regionales en San Andrés; aun si las carreras políticas de muchos de ellos maduraron alternando puestos en el Ayuntamiento Regional y en el Ayuntamiento Constitucional. En los municipios donde se verificó una crisis del sistema de cargos ha crecido el poder del Ayuntamiento Constitucional. Se puede constatar cómo la consolidación de este órgano de gobierno se ha manifestado en una mayor separación entre los lugares del poder y los de la vida cotidiana, de manera análoga a la institución escolar, que ha llevado el saber fuera de la casa y del campo: una distancia que pone en juego los principios de legitimidad de la autoridad. El reconocimiento de esta última no depende sólo del consenso ganado en las comunidades, sino de las relaciones tejidas con el exterior y de los recursos obtenidos por otras instituciones

[27] Sin embargo, es reductivo olvidarse de que la escritura ha sido parte del patrimonio indígena. En este sentido no nos referimos a los signos gráficos de los libros, sino a la manera en que los indios viven e interpretan el territorio, que se ofrece como memoria sedimentada: cada paisaje es un paisaje cultural. La urbanización simbólica del espacio y el bordado de los huipiles de las mujeres permiten elaborar una interpretación de las relaciones de los hombres con sus pares, con el cosmos, con el pasado. Finalmente, no olvidemos que los indígenas, y en nuestro caso los andreseros, se definen *batz'i vinik*, los hombres verdaderos, y su idioma *batz'i cop*, la lengua verdadera, subrayando cómo el carácter de legitimidad se construye alrededor del idioma. También encontramos un criterio de identificación en la expresión *yajval lum*, señor de la tierra. Tierra, palabras y hombres son un conjunto indispensable para acercarse a la identidad india.

estatales. Es coherente con estas reflexiones que los encargos políticos se sostengan gracias a una indemnización económica, tengan una duración más larga y se transformen fácilmente en ventaja personal. El asumir un cargo no es más la expresión de una voluntad histórica, no tiene más implicaciones cosmológicas ni es un momento privilegiado y tradicional en la construcción de una territorialidad y de un pueblo. Es administración, competencia, relación entre instituciones. Mientras la presencia de los ancianos era garante de un orden que se dirigía al pasado para preservar el presente, la afirmación de los jóvenes desplazó el centro de gravedad del presente hacia el futuro. La mirada hacia atrás y la mirada hacia adelante se conforman como divergentes indicadores de legitimidad que encuentran sus testimonios en las palabras que vienen de adentro y en las palabras que vienen de afuera.[28]

No obstante lo dicho, en la elección del presidente municipal se han mantenido procedimientos tradicionales de selección. Cada paraje designa los candidatos; después, en una asamblea general, por acuerdo y por alzada de mano se procede al nombramiento de las autoridades. Hace pocos años la presencia de un solo partido presuponía la transcripción mecánica de las voluntades en las papeletas, con resultados a veces fantasiosos. Si estas modalidades de designación podían estar legitimadas por la tradición, dejaban espacio a operaciones de fraude por facciones particulares. También el ejercicio del poder presenta aspectos interesantes.

Cuando las autoridades se enfrentan a problemas de complicada resolución se apela a los principales (*moletic*, ancianos) y si aun con la prestigiosa intervención no llegan a dirimir el asunto, deben reunir a la asamblea general del pueblo. Nos encontramos frente a una escena política extremadamente compleja en la que conviven lógicas diferentes y abundan las contradicciones que reflejan la ambigua situación de los pueblos indios. Por un lado coexisten dos formas de ayuntamientos que se fundan sobre principios contrastantes; por otro, el mismo ayuntamiento constitucional reconoce mecanismos opuestos de legitimación que remiten a una democracia plebiscitaria y a un ejercicio de la autoridad más autónomo del cuerpo social y más coherente con las instituciones externas a la comunidad. Con seguridad podemos aseverar que se advierte una extraordinaria capacidad indígena en la gestión de las contradicciones internas y una clara inteligencia en la reelaboración de las imposiciones externas. Sin embargo, esta situación denuncia un desequilibrio que pide respuestas, porque está en juego la supervivencia misma de la comunidad.

[28] "El pasado no es solamente el pasado singular de una etnia o de una nación: es el pasado telúrico, hominizante, humano que hay que apropiarse e integrar en sí". Véase MORIN, 1993.

La comunidad abierta y la comunidad cerrada

En este trabajo se han privilegiado algunas opciones: estudiar a San Andrés porque constituye una frontera geográfica y cultural; examinar el documento de Bajoveltic porque es significativo de los procesos de cambio; confrontar los municipios de Chamula y San Andrés porque son testigos de estrategias alternativas de desarrollo. Para simplificar, podemos hablar de las comunidades que se encierran y de las que se abren. Sin embargo, cada municipio vive estas dinámicas confrontándose con horizontes de espera y con perspectivas de disolución.

La comunidad corporativa, cerrada y separada por rígidas barreras étnicas, puede ser juzgada bajo varios enfoques. Por un lado se advierte que ha respondido a las exigencias de autonomía y defensa de los espacios de vida: sólo cuando el indio puede contar con el apoyo de la colectividad logra que sean respetados sus derechos. En este sentido encontramos una razón práctica que explica el estrecho enlace entre territorio e identidad. Por otro lado, esta misma situación, agudizada por un notable crecimiento demográfico, ocasiona que el indio se desprenda de su tierra y que la población excedente sea expulsada hacia las entidades ladinas, creando una movilidad social y perdiendo poder de negociación frente al mercado de trabajo. La comunidad cerrada, que defiende su supervivencia, se ve forzada a expulsar a sus hijos; la que se abre pone en riesgo su manera histórica de resistir. Ésta es una dinámica ambigua de apertura y encierro que rechaza al mismo tiempo que protege. El caso de Chamula es emblemático de esta situación: hacia el final del milenio hay reservaciones de los cargos, cuya realización implica gastos increíbles; para conseguir los recursos se otorgan concesiones municipales en las actividades comerciales y se cuenta con la participación de ramos de parentesco cada vez más amplios. El conjunto de redes de solidaridad y mecanismos de coacción garantiza al pueblo una formidable capacidad de movilización. Sin embargo, el costo de esta estrategia ha sido altísimo: la expulsión de todas las formas de disenso y un estado de violencia permanente.

Parece sensata la hipótesis de que el debilitamiento de las fronteras de la identidad ha ocurrido cuando los modelos ladinos de comportamiento han sido utilizados para ampliar espacios autónomos de autoafirmación. La época cardenista impulsó la construcción de relaciones sociales; la fase de la normalización política ha abierto el camino a la formación de poderes caciquiles y a nuevas modalidades de acumulación de la riqueza; la educación escolar y la experiencia de los maestros bilingües han representado modelos de promoción social; la expulsión de los ladinos ha sido una etapa en la política de recuperación. En cada periodo las estructuras del poder se han modificado respecto a los equilibrios sociales. Sin duda podemos comprobar la constante capacidad de cambio de los pueblos indios.

Cuando se afirma en el documento de 1981 que el sistema de cargos, instrumento fundamental para construir la comunidad, debilita la cohesión del grupo trastornando la división sexual del trabajo y alimentando la huida de los jóvenes, se individualiza de manera clara una contradicción del sistema tradicional. Esta contradicción se manifiesta también como conflicto generacional y de género. Desde siempre los menores han constituido la mayoría de la población, pero su lugar es el de los que no tienen voz.[29] Para adquirir prestigio el único camino es la práctica de obediencia, la humildad, la disponibilidad para servir a los más viejos. La salida de la comunidad es otra opción, pero implica la negación de los propios orígenes. Las mujeres jóvenes soportan la desventaja adicional de padecer su condición de género. No extraña que los movimientos críticos hacia la tradición hayan encontrado el consenso de estas franjas de población. Finalmente, la educación escolar ha permitido individualizar nuevos caminos de dignidad y perspectivas de realización.

La apertura de nuevos espacios se traduce en la transición de uno hacia muchos. La comunidad pierde un poco su carácter corporativo y se abre a múltiples voces, que aparentemente chocan en su incomunicación. Sin embargo, el hecho de compartir un mismo territorio y una percepción de la vida obliga a los actores a una continua mediación y a una búsqueda del equilibrio.

Conclusión

El documento mencionado es testimonio del otoño del sistema de cargos e indicio de nuevas concepciones de la representación política. Por supuesto, San Andrés ha sido laboratorio y frontera de los procesos de cambio que han caracterizado a las aldeas indígenas. Como ya hemos dicho, este municipio ha aprovechado un constante flujo de informaciones por el cual de las tierras calientes subían horizontes de rescate y de cambio, mientras que en las frías se conservaban con mayor obstinación las costumbres: una comunicación orientada hacia lo alto y lo bajo que ha transformado los caminos de la miseria en procesos de definición de la identidad. En estos últimos quince años, tanto los municipios que han escogido la defensa intransigente de la tradición, como aquellos que abriéndose han apostado al cambio, viven una

[29] En Los Altos de Chiapas el porcentaje de población con menos de 15 años es de 49.50%, mientras que en San Andrés llega a 52.13%. *Anuario Estadístico de Chiapas*, 1985, tomo I, pp. 271-396; *Chiapas, XI Censo General de Población y vivienda*, tomo I, pp. 4-82; tomo II, pp. 253-273. Véase PINEDA, "Maestros bilingües, burocracia y poder político en Los Altos de Chiapas", en VIQUEIRA y RUZ (eds.), 1995, pp. 280-290.

crisis profunda y una situación de división interna. Muchos sujetos sociales han tratado de llenar este vacío y dibujar nuevas formas de comunicación.

El dilema de los pueblos indios consiste aún en determinar qué cosa conservar de sus tradiciones, qué cosa cambiar y cómo afirmar la igualdad de los derechos sin sacrificar la otredad cultural.

Bibliografía

AGUIRRE BELTRÁN, G.

1991 *Obra antropológica IV. Formas de gobierno indígena*, México: Fondo de Cultura Económica.

ARAMONI, D.

1992 *Los refugios de lo sagrado*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

ARIAS, J.

1985 *San Pedro Chenalhó: algo de su historia cuentos y costumbres*, Tuxtla Gutiérrez: Gobierno del Estado.

CANCIAN, F.

1965 *Economics and Prestige in a Maya community*, Stanford.

CARMAGNANI, M.

1994 *El regreso de los dioses*, México: Fondo de Cultura Económica.

DE VOS, J.

1994 *Vivir en frontera. La experiencia de los indios de Chiapas*, México: CIESAS.

FARRISS, N.

1985 "Recordando el futuro, anticipando el pasado: tiempo histórico y tiempo cósmico entre los mayas de Yucatán", en *La memoria y el olvido*, Segundo Simposio de Historia de las Mentalidades, México: Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

FAVRE, H.

1984 *Cambios y continuidad entre los mayas de México*, México: Instituto Nacional Indigenista.

GEHLEN, A.

1977 *Urmensch und Spatkültur*, Frankfurt: A. Main.

GORZA, P.
1995 "Notas sobre las 'palabras antiguas' como gramática de lo cotidiano", en *Anuario IEI*, Tuxtla Gutiérrez: Universidad Autónoma de Chiapas, pp. 111-137.
1995 "Grammatiche e paesaggi culturali tra gli indigeni tzotzil di San Andrés Larráinzar", ponencia presentada en el Congreso de Americanística, Perugia, 10 de mayo, en prensa.

GOSSEN, G.
1969 *Los chamulas en el mundo del sol*, México: Instituto Nacional Indigenista.

HIDALGO PÉREZ, J. M.
1985 *Tradición oral de San Andrés Larráinzar. Algunas tradiciones y relatos tzotziles*, Tuxtla Gutiérrez: Gobierno del Estado.

KORSBAEK, L.
1996 *Introducción al sistema de cargos*, México: Universidad Nacional Autónoma de México

LÓPEZ AUSTIN, A.
1990 *Los mitos del tlacuache*, México: Alianza Editorial.

MANGUEN, J. e Y. MONTESINOS
1981 *Historia de la educación en Chiapas*, San Cristóbal de Las Casas: Universidad Autónoma de Chiapas.

MORIN, E.
1993 *Tierra patria*, Buenos Aires: Nueva Visión.

PALMERO, P.
"Categorie dell'antropologia filosofica dell'ermeneutica dell'arcaico", inédito.

PÉREZ ENRÍQUEZ, M.I.
1994 *Expulsiones religiosas*, México: Claves Latinoamericanas.

PINEDA, L.O.
1993 *Caciques culturales*, Puebla-México: Altres Costa-Amic.

REMOTTI, F.
1993 *Luoghi e corpi*, Torino: Bollati Boringhieri.

RUS, J.
1995 "La comunidad revolucionaria institucional. La subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas", en J.P. Viqueira y M.

Ruz (eds.), *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

SILVA PRADA, N.
"Los bienes de comunidad y de cofradía en los pueblos indios: problemáticas del último periodo colonial", p. 2, inédito.

TILLY, Ch.
1993 *Coerción, capital y los estados europeos, 1990*, Buenos Aires: Alianza Editorial.

TORRE, A.
1995 *Il consumo di devozioni*, Venecia: Marsilio.

VIQUEIRA, J.P.
1995 "¿Por qué hay indios en Chiapas?", en *Etcétera*, 27 de julio, pp. 17-24.

VIQUEIRA, J.P. y M.H. RUZ (eds.)
1995 *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

WASSERSTROM, R.
1983 *Clase y sociedad en el centro de Chiapas*, México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, M.
1964 *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

ENTRE LA ADHESIÓN AL CONSENSO Y EL CUESTIONAMIENTO INSTITUCIONAL: EL SISTEMA POLÍTICO Y EL MOVIMIENTO OBRERO EN CHILE EN EL SIGLO XX

FRANCISCO ZAPATA
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

En Chile la movilización de obreros y sindicatos formó parte del proceso de construcción y consolidación del sistema institucional y en esa medida contribuyó a garantizar la estabilidad política de dicho país.[1] Por eso en el caso chileno la problemática del consenso y de la coacción asume una forma específica. En efecto, la interacción entre la adhesión del movimiento obrero al orden democrático en construcción y su simultánea acción para afirmar su autonomía dentro de dicho orden, por medio de la movilización e incluso de la violencia, dan lugar a una expresión original cuyo contenido es necesario precisar.

Por otro lado, las contradicciones entre los grupos dominantes, que si bien controlaron desde arriba la construcción del orden mencionado, indican que no compartían una visión homogénea de lo que éste debía contener, de ahí que tuvieran que tolerar las presiones, acciones, protestas y movilizaciones que el movimiento obrero naciente utilizó para plantear y defender demandas materiales, pero también demandas de inserción institucional. Esas acciones, fuera o al margen de la ley, estuvieron presentes en la historia de las luchas sociales, independientemente del carácter democrático del régimen político que estuvo vigente en Chile hasta 1973.

El proceso descrito puede explicarse porque desde su formación, e incluso antes de que apareciera un movimiento obrero organizado, los sectores populares se beneficiaron de la existencia de un sistema político que gradualmente abrió sus fronteras a su participación: en efecto, las reformas a la ley electoral de 1874 contribuyeron a incrementar el tamaño del electorado, y permitieron la elección de representantes de todos los

[1] Véase ZAPATA, 1970.

partidos al Parlamento.[2] Si bien el objetivo declarado de dichas reformas tenía más que ver con la creación de un mercado electoral libre de las interferencias del Poder Ejecutivo, en el que las distintas fuerzas políticas pudieran competir, un efecto no buscado se relacionó con la ampliación de las posibilidades de participación política de grupos sociales que hasta ese momento estaban excluidos de dicha participación.

Entre 1874 y 1891 los partidos políticos chilenos consiguieron cuestionar el control político de las elecciones por parte del Poder Ejecutivo, y lograron manipular a su favor las inscripciones en los registros electorales, los procesos de votación y el recuento de los votos. Esto está en el origen del fortalecimiento de las organizaciones partidarias que pudieron, a partir de ese momento, competir abiertamente por el voto de los ciudadanos. Pero también está en el origen de la entrada a la esfera política de las clases medias profesionales, de sectores populares urbanos y también de algunos sectores situados en las áreas rurales del país.

Reflejo de esa ampliación de la participación política es la aparición de organizaciones políticas como el Partido Radical (PR-1869) que representaron a sectores sociales urbanos no oligárquicos, resultado del desarrollo de nuevas actividades económicas, como la pequeña y mediana minería o la formación de las clases medias a partir del empleo estatal (profesores, profesionales liberales, *id est* abogados, etcétera).[3] También el Partido Democrático (PD-1887),[4] compuesto de artesanos, burócratas y profesionales liberales, así como el Partido Obrero Socialista (POS-1912), que agrupó a los primeros obreros en las minas de nitrato de sodio (salitre), son testigos de ese proceso de incorporación.

En el juego de contradicciones entre las organizaciones políticas representativas de los sectores sociales económicamente dominantes como los partidos Conservador y Liberal y aquellas representativas de los sectores sociales dominados (en un primer momento el Partido Democrático, más tarde el Partido Obrero Socialista, y al final los partidos Comunista y Socialista), el movimiento obrero encontró la manera de defender los intereses obreros, tanto desde el punto de vista material como desde el político.

No obstante, hay que tener presente que la acción obrera en las minas y en las ciudades se producía dentro de un sistema de control estatal a la manifestación de las protestas que se generaron en las oficinas salitreras, y que frecuentemente culminaron en represiones armadas, entre las que sobresale la matanza de la escuela Santa María, en Iquique, en 1907.

Tampoco existía un marco legal de regulación de las relaciones obrero-patronales, por lo que la movilización obrera estaba fuera de la ley, lo cual

[2] VALENZUELA, 1986; BORÓN, 1973.
[3] DONOSO, 1942.
[4] GREZ, 1990.

no impedía, ni impidió por varias décadas, que se pactaran convenios entre las mancomunales (nombre que recibieron los sindicatos entre 1890 y 1925) y las empresas inglesas que explotaban el nitrato de sodio.

Por lo cual el carácter de la relación entre el movimiento obrero y el Estado en Chile debe insertarse en una perspectiva en que coexisten en forma dinámica los elementos identificados con la movilización de los sectores populares, sea de las minas, de los ferrocarriles, del transporte urbano, y los elementos identificados con el control de dicha movilización por parte del Estado, que se había consolidado en las décadas iniciales del siglo XIX.

CONSENSO Y COACCIÓN ENTRE 1880 Y 1931

La dialéctica mencionada, que se constituyó desde los ochenta, se inició con la explotación del salitre por capitalistas ingleses. Se expandió después de que se anexaron a Chile las provincias de Tarapacá y Antofagasta al concluir la Guerra del Pacífico (1879-1884). Tuvo su apogeo después de la elección de Arturo Alessandri a la presidencia de la República en 1920, y la promulgación en 1925 de las primeras leyes sociales, cuya codificación se produjo en 1931 con la redacción y promulgación del Código del Trabajo durante el gobierno dictatorial del general Carlos Ibáñez del Campo.

Durante el periodo 1880-1925, el conflicto obrero en las minas y en las ciudades creció en forma notable.[5] Particularmente intenso en las explotaciones mineras del norte de Chile, fue ilegal, dada la ausencia de un marco institucional que lo regulara. A la vez se produjo en un contexto de intensa rivalidad entre las corrientes anarquistas y comunistas que se propusieron hegemonizar la representación de los trabajadores del salitre. Las huelgas de los trabajadores del puerto de Iquique en 1890, de los tranviarios santiaguinos, de los mineros del carbón en el golfo de Arauco (Lota), y de los portuarios en Valparaíso en 1890, y sobre todo, de los obreros salitreros en 1901, 1904 y 1907, dan una pauta de la intensidad que asumió el conflicto social en el país. Durante toda la primera década del siglo XX esta dinámica no hará sino intensificarse como resultado del deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores chilenos.

Por otra parte, el desarrollo de la prensa obrera, el surgimiento de líderes como Luis Emilio Recabarren, Elías Laferte, y otros, permitió la construcción de un proyecto ideológico que, si bien se nutrió de las experiencias europeas y estadunidenses, guardó siempre gran originalidad. En efecto, el conflicto que tenía lugar en el desierto de Atacama, en las ciudades

[5] PIZARRO, 1984.

del centro y en las minas surianas de carbón, estaba enmarcado dentro de las tensiones derivadas de la construcción del orden democrático al que hicimos referencia. Se puede afirmar así que ni los líderes ni los propios trabajadores se colocaron fuera de dicho proceso: lo que buscaban era definir su lugar dentro de ese orden.

De ahí que varios líderes sindicales fueran postulados como candidatos a puestos de representación popular, al mismo tiempo que dirigían los conflictos citados. El caso más conocido es el del propio Recabarren que, habiendo sido electo diputado en las elecciones parlamentarias realizadas en 1907, no fue autorizado a ocupar su curul por su negativa a jurar adhesión a los sacramentos. Tal acción cuestionadora del *statu quo* y al mismo tiempo generadora de espacios de consenso, es la característica central de la dinámica política del movimiento obrero en Chile.

Hay que recalcar también que algunas iniciativas del Estado contribuyeron al fortalecimiento del proceso de formación de la ciudadanía: por ejemplo, la promulgación de la Ley del Sufragio Universal para los hombres mayores de 25 años que supieran leer y escribir en 1883, la creación del Instituto Pedagógico en 1889, la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en 1920, la promulgación de las leyes sociales en 1925,[6] son manifestaciones de la capacidad de este régimen político para abrir posibilidades para el consenso.

El desarrollo económico del país entre 1880 y 1929 también contribuyó a la generación de empleo asalariado y a una transformación radical de la situación social de aquellos que emigraron del campo a las minas y a las ciudades. El auge económico inducido por el estallido de la primera guerra mundial (1914-1918) que favoreció la exportación de salitre, de cobre y de otros minerales, dio lugar a inversiones en los ferrocarriles, en los puertos, en la industria manufacturera, en la minería del salitre, del cobre y del carbón, y además propició la colonización de los campos del sur del país. Esto movilizó a la población chilena, y le mostró un porvenir de oportunidades que se difundió también entre los inquilinos de los fundos del Valle Central, los cuales frecuentemente aceptaban las ofertas de los enganchadores que venían del norte para abandonar el trabajo y la servidumbre que imperaba en los fundos. También solían aceptar esas ofertas para evitar ser reclutados en las fuerzas armadas. La movilidad social resultante contribuyó a legitimar un orden político que, si bien continuaba siendo socialmente excluyente, procuraba al mismo tiempo la incorporación económica y política de los sectores populares.

Este proceso fundó las bases de un intento de proletarización de la población trabajadora chilena, generando así las condiciones estructurales

[6] Véase MORRIS, 1966.

para la formación de un actor de clase, factor que estuvo en el origen de los partidos de izquierda, como el comunista y el socialista creados en 1922 y 1933, respectivamente. A partir de la aparición de ese actor de clase se conformó un espacio político representativo de todos los actores sociales del país. Por eso desde la segunda década del siglo fueron sentadas las bases de un consenso derivado de una fuerte interacción para apropiarse el sentido del desarrollo que ocurría en Chile.

No obstante el crecimiento económico y la incorporación social y política, las condiciones de vida de los nuevos obreros dejaban mucho que desear. La miseria de los campamentos mineros, el hacinamiento urbano, la ausencia de servicios urbanos,[7] los salarios reducidos y el pago en ficha-salario,[8] en las oficinas salitreras decepcionaron a quienes habían tratado de mejorar abandonando los campos. Esto favoreció la formación de organizaciones protosindicales, que empezaron a presionar mediante la acción directa. La tensión entre la promesa de una movilidad social, económica y política, y la sórdida realidad encontrada en los centros de trabajo, explica el surgimiento de las mancomunales, de las sociedades en resistencia y de los sindicatos. Explica también la receptividad al discurso ideológico de la izquierda naciente, propuesto por los periódicos obreros y por los ideólogos anarquistas, socialistas y comunistas que se fueron insertando en el movimiento obrero entre 1890 y 1920.[9]

En 1918, la organización de la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional, cuyo objetivo era defender el nivel de vida de la clase obrera y de las clases medias en contra de las alzas de precios y del deterioro de la situación económica, es un ejemplo de la capacidad de generación de espacios de solidaridad por este discurso, que obviamente se fundaba también en pérdidas reales inducidas por la depresión económica que siguió al fin de la primera guerra mundial (1919).

Cuando se abrió la coyuntura electoral de 1920, esta dinámica se alimentó de la búsqueda que el candidato liberal, Arturo Alessandri Palma, hizo del apoyo de los obreros del país. Esta práctica, de claros ribetes clientelísticos, tuvo resultados positivos cuando el propio Recabarren, dirigente nacional de la Federación Obrera de Chile (FOCH) creada en 1912, dio orden de votar por Alessandri en las elecciones presidenciales de 1920. Su triunfo entonces da inicio a una nueva fase de la construcción del orden político en Chile: se trata de un periodo en que el movimiento obrero desarrolla su acción a partir de su propia inclusión en el sistema político. Vale la pena recordar que dicha inclusión no se dio sin que las fuerzas armadas, a la sazón

[7] DE SHAZO, 1977.
[8] SEGALL, 1964.
[9] DEVÉS y CRUZAT, 1984.

partidarias de la institucionalización del sistema de relaciones laborales, intervinieran directamente para obligar al Congreso, controlado por la derecha, a aprobar las leyes sociales en septiembre de 1924, y que la versión definitiva del Código del Trabajo fuera promulgada durante la dictadura militar de Ibáñez, como ya fue mencionado.

A partir de 1925, y sobre todo después de 1931, el conflicto sindical comienza a estar regulado por la ley. Sindicatos y partidos se desenvuelven en espacios políticos institucionalizados, como resultado de la promulgación de la Constitución de 1925 y del Código del Trabajo en 1931.

Consenso y coacción entre 1931 y 1973

Durante el periodo comprendido entre 1931 y 1973 la sociedad chilena experimentó procesos estructurales de gran importancia. Por una parte, tuvo lugar un intenso proceso de urbanización en las décadas de los años treinta y cuarenta, cuando muchos migrantes recién incorporados a la industria y a los servicios se encontraron con nuevas necesidades que favorecían las estrategias reivindicativas de los sindicatos. En 1940 más de la mitad de la población total, que alcanzaba cinco millones de personas, vivía en ciudades y tenía niveles de escolaridad deficientes, necesidades de vivienda, alimentación y vestuario muy urgentes. Esto acarreaba fuertes presiones redistributivas que eran canalizadas por medio de los sindicatos y de los partidos políticos de izquierda, los cuales siempre atendieron más a aquello que ocurría en las ciudades que a las áreas rurales.

Cuando las relaciones obrero-patronales consiguen institucionalizarse en 1931, se abre una nueva fase del proceso de articulación entre el movimiento obrero chileno y el Estado. Entre 1931 y 1973 tales relaciones se desarrollaron en un marco regulado por dicho código, pero también dentro de una lógica en la que sobrevivieron algunos de los rasgos de la fase anterior, especialmente en lo que se refiere a la persistencia de ciertas formas de movilización, como las huelgas generales, que no estaban previstas legalmente.

La creación de la Confederación General del Trabajo (CGT) en 1931, de la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH) en 1936, y de la Central Única de Trabajadores (CUT) en 1953, que no tenían estatuto legal y que, a pesar de ello, fueron reconocidas por las instancias estatales como interlocutoras en las negociaciones de los salarios mínimos y de otros asuntos, demuestra la coexistencia de un aparato institucional con prácticas *ad hoc*, que respondían a situaciones coyunturales, en estrecha relación con la correlación de fuerzas imperante en el país entre el sindicalismo y el movimiento obrero.

Cabe señalar que en esta segunda fase se produce también una diversificación notable de las fuentes de afiliación del sindicalismo. La industrialización por sustitución de importaciones que impulsa el desarrollo de las fábricas textiles y metalúrgicas, y la instalación de fábricas de procesamiento de alimentos (bebidas, conservas), dan lugar a la expansión de la clase obrera industrial, profundizando así el proceso de proletarización que se había iniciado en la fase anterior en sectores como la minería del salitre, del cobre y del carbón, así como en los ferrocarriles. De ahí que se rompa el monopolio que habían mantenido los mineros en el control del movimiento obrero.

Así, a fines de los años treinta el movimiento obrero tenía una afiliación de unos 180 000 trabajadores sobre una población económicamente activa de un millón de habitantes. Si bien esta afiliación representaba sólo 18% de la fuerza de trabajo, mientras 72% desempeñaba labores agrícolas, es posible alegar que en ese núcleo residía el poder de negociación política que se ejercía en el marco de las relaciones con el Estado chileno. Por lo menos hasta 1965, año en que se promulga la Ley de Reforma Agraria y se otorga el derecho de organización sindical a los campesinos, los trabajadores del campo estuvieron ausentes de la correlación de fuerzas. Esto obedeció a un acuerdo tácito entre los grupos dominantes por el cual, a cambio de mantener la exclusión del campesinado de los derechos sindicales, los partidos de derecha que los representaban se abstenían de bloquear sistemáticamente los proyectos y las políticas de los gobiernos de Frente Popular que controlaron el poder del Estado entre 1938 y 1948, durante las presidencias de Pedro Aguirre Cerda (1938-1940), Juan Antonio Ríos (1940-1946) y Gabriel González Videla (1946-1952).[10]

Si bien la expansión de la afiliación sindical contribuyó a ampliar la capacidad de movilización del movimiento obrero, no por ello fue el elemento fundamental de la intervención del sindicalismo en la política chilena. Las movilizaciones derivadas de la crisis económica de 1929-1932, resultado del desempleo masivo en el salitre,[11] provocaron intensos cuestionamientos políticos, al punto que, en junio de 1932 una junta cívico-militar declaró una República Socialista que tomó el poder por 12 días. Ese episodio fue seguido de golpes y contragolpes durante el resto de dicho año, hasta las elecciones presidenciales de septiembre.[12]

[10] Entre 1945 y 1946 hubo un presidente interino, Alfonso Duhalde, que gobernó al país hasta las elecciones presidenciales de septiembre de 1946 en las que triunfó González Videla.

[11] El empleo de las salitreras pasó de más de 90 000 trabajadores en 1929 a sólo 31 000 en 1931.

[12] Además, entre 1933 y 1938, el conflicto laboral se complicó por el desarrollo de un movimiento nazista que se enfrentó al gobierno de Alessandri, al punto que el 5 de septiembre de 1938 se produjo una masacre en el edificio del Seguro Obrero que dejó 63 muertos.

Durante los gobiernos de Frente Popular, a pesar de los acuerdos políticos existentes entre radicales, socialistas y comunistas, la movilización obrera se manifestó en conflictos relacionados con el respeto hacia las disposiciones del Código del Trabajo, frecuentemente desconocidas por las autoridades laborales. Por ejemplo, en 1938 los mineros de la mina de cobre de Chuquicamata se declararon en huelga, reclamando su derecho a presentar un pliego petitorio. En 1946 se produjeron actos violentos en Santiago a raíz de protestas derivadas de la suspensión de la personalidad jurídica a varios sindicatos salitreros.

Entre los conflictos que ocurrieron en ese periodo sobresale la huelga de los trabajadores del carbón que estalló en septiembre de 1947, inscrita frente al telón de fondo de la guerra fría naciente, lo cual se ejemplifica bien con el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre la Unión Soviética y Chile. Esto constituye el inicio de la aplicación de la Ley de Defensa de la Democracia (que había sido promulgada en 1937, en el último año del segundo gobierno de Arturo Alessandri), y sirvió de justificación legal para la persecución de los dirigentes sindicales[13] y de varios intelectuales. Puede decirse que ahí concluyó el pacto entre las fuerzas políticas del centro y las de la izquierda. Se inició un periodo (1947-1958) en que la coexistencia pacífica entre la izquierda y la derecha fue remplazada por persecuciones, represión e intolerancia, lo cual es bien mostrado por la movilización callejera y el desencadenamiento de huelgas generales propiciadas por la Central Única de Trabajadores (CUT) después de su creación en 1953. La trayectoria del conflicto huelguístico se agudizó y tendió a cuestionar el *modus vivendi* político, que sirve de premisa a este trabajo.

Sin embargo, si consideramos el periodo 1938-1947 como una unidad, estos conflictos, así como las huelgas que estallaron en las fábricas del sector manufacturero creadas al amparo de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo),[14] no fueron el factor central en la influencia que ejerció el movimiento obrero. Dicho de otra manera, a pesar de que progresivamente la movilización obrera se fue institucionalizando con el uso de la huelga como recurso en los procesos de negociación colectiva —los cuales fueron siempre más políticos que laborales—, su impacto sobre la correlación de fuerzas políticas no siempre estuvo a la altura de la intensidad

[13] Dicha ley también sirvió para desaforar al poeta y senador comunista Pablo Neruda, quien debió salir clandestinamente del país.

[14] La Corfo está asociada a la promoción del desarrollo de la siderurgia, la extracción de petróleo, la generación de energía eléctrica, y a una política de crédito fácil para la creación de empresas industriales que benefició a muchos empresarios nacientes y contribuyó al desarrollo de un mercado interno en Chile. Veáse SILVERT, 1948, y la publicación conmemorativa del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1967.

de las movilizaciones. Esto se confirma cuando se observa que el Frente Popular se rompió más como resultado del impacto de la guerra fría en Chile, que como efecto de la movilización sindical, la cual sólo constituyó un síntoma de lo anterior.

Por lo tanto, el conflicto laboral siguió asociándose al funcionamiento del sistema político, sobre todo con la acción de los partidos Comunista (1922) y Socialista (1933), que representaron durante todo el periodo a los sectores obreros en el Parlamento. En efecto, las presiones propiamente laborales estuvieron siempre ligadas a la expansión del voto popular, que creció hasta el punto de elegir a Pedro Aguirre Cerda y a Salvador Allende para ocupar la presidencia de la República en 1938 y 1970, respectivamente.

De manera que el juego entre lo propiamente laboral y lo específicamente político, la tensión entre el respeto por los procedimientos legales y los ilegales, la distancia entre el liderazgo sindical y el liderazgo político, así como el carácter fuertemente autónomo del movimiento obrero en relación con el Estado y con los partidos políticos, permite identificar una pauta original en la que la acción sindical, si bien se desenvuelve en un contexto que tiene una cara limitada a la negociación colectiva en las fábricas, nunca pierde de vista su otra cara, ligada a la defensa de los intereses obreros en las instancias parlamentarias.

Estas formas de acción directa permiten avalar lo que en la negociación colectiva puede parecer como transacción, o lo que en las instancias parlamentarias puede acercarse demasiado a procedimientos formales (y "burgueses") de resolver los conflictos. En síntesis, entre 1932 y 1973 fenómenos como la incorporación masiva al mercado de trabajo, el incremento de las presiones sobre el consumo, y la organización de los trabajadores, tuvieron fuertes efectos que derivaron en la generación de una creciente inestabilidad en la economía y en la sociedad chilenas. Puede pensarse que la acumulación de esas tensiones sociales y políticas resultó en la progresiva incapacidad del régimen político para absorberlas. Esto redundó en la imposibilidad de satisfacer todas las demandas planteadas por los grupos organizados de la sociedad. El alto grado de participación social y política de la población se contradecía con las dificultades que experimentaba el sistema económico para satisfacer sus demandas. De cierta manera fue ése el modelo de desarrollo que hizo crisis y culminó con el golpe de Estado de 1973.

Consenso y coacción durante la dictadura de Pinochet (1973-1990)

Con el golpe de Estado de 1973, el delicado equilibrio entre institucionalidad laboral y participación política del movimiento obrero se rompió en

forma abrupta. Sin embargo, la situación de coacción absoluta, si así podemos caracterizar lo que ocurrió en Chile a partir de 1973, no se prolongó más allá de 1979.

En efecto, tanto como resultado de presiones populistas dentro de la propia junta militar,[15] como por la necesidad de responder a las presiones externas —amenaza de boicot a los productos chilenos por parte de la AFL-CIO estadunidense—[16] que hacían insostenible la represión al sindicalismo en la forma que tenía en ese momento, la promulgación del Plan Laboral en 1980 permitió abrir otra vez, aunque en forma muy restrictiva, la posibilidad de la negociación colectiva.[17]

El Plan Laboral, que sustituye al Código del Trabajo de 1931, redefine las condiciones de la interacción entre coacción represiva y coacción institucionalizada. En efecto, las nuevas reglas limitan los temas que pueden ser negociados, coartando el derecho de huelga al obligar al arbitraje, y fijando duraciones máximas de los conflictos. A la vez, si 10% de los trabajadores así lo estima conveniente, se puede revocar la decisión de la huelga y acordar el regreso al trabajo, lo que también ocurre después de 60 días de huelga. Si bien todas estas medidas restablecieron la capacidad de representación sindical y abrieron un margen para la negociación de salarios y condiciones de trabajo, resultaron muy restrictivas respecto de la posibilidad de utilizar la movilización como mecanismo de presión, por lo cual podemos asumir que la coacción se institucionalizó y dio lugar al establecimiento de un régimen laboral que se colocaba dentro de la dictadura militar y permitía el ejercicio de ciertas garantías.

Como resultado de las reglas fijadas en el Plan Laboral, la expresión del conflicto sindical estuvo limitada y las huelgas fueron muy poco frecuentes. Sin embargo, a pesar de ello y en consonancia con la hipótesis aquí defendida, en el año de 1983 estallaron las denominadas "jornadas nacionales de protesta". Dichas protestas crecieron en resonancia, en gran medida porque expresaron tanto el impacto de la fuerte crisis económica que había experimentado el país en 1982 (en que el PIB decreció 14%) como las frustraciones de una década de régimen militar.

El papel de los sindicatos y de los trabajadores de la Gran Minería del Cobre en las jornadas nacionales de protesta merece ser mencionado. Dicho

[15] VALENZUELA, 1986.

[16] Uno de los integrantes de la junta militar que tomó el poder el 11 de septiembre de 1973, el general de aviación Gustavo Leigh, intentó articular un proyecto "populista", basado en las posiciones de ideólogos de la derecha fascista, animadores del movimiento Patria y Libertad, en los meses previos al golpe de Estado.

[17] Dicha negociación colectiva abarcó sólo a sectores económicos que habían logrado sostenerse y que por lo tanto habían conservado un grado de organización sindical relevante. Fue el caso de la Gran Minería del Cobre, de la industria siderúrgica y de las industrias del papel y textil.

actor social tuvo gran influencia sobre las relaciones de fuerza, porque utilizó el capital político que le daba la posición estratégica del cobre en la economía chilena.[18] Esa movilización contribuyó a la creación de un "frente" por medio del cual el "pueblo" puso en duda la autoridad del régimen militar. Además, reflejó la inquietud de los mineros, que en el Plan Laboral experimentaban limitaciones serias para la expresión y promoción de sus reivindicaciones —como la prohibición de declarar huelgas, que pesaba sobre los trabajadores de la mina de Chuquicamata.

No obstante la magnitud de las protestas, la represión ganó la partida. Los mineros fueron los primeros en darse cuenta de ese fracaso porque a partir de julio de 1983 sufrieron en carne propia los despidos que siguieron a la jornada nacional de protesta del 17 de junio, que había estado centrada en el cobre. Además, la indiferencia del régimen pinochetista a las demandas planteadas por las jornadas nacionales de protesta y la ausencia de una representación política de dichas demandas (los partidos políticos estaban fuera de la ley) agotaron al movimiento. Fue sólo en 1986, después de tres años de búsqueda de alternativas para la salida del régimen militar y, sobre todo, después del atentado a la vida de Pinochet, que se abrió una nueva coyuntura en la que los partidarios de la negociación tanto dentro del régimen militar como en la oposición, empezaron a prevalecer. Fue a partir de entonces que se conformaron las bases de la construcción de un nuevo consenso que culminó con las reformas constitucionales plebiscitadas en 1988 y 1989, el plebiscito del 5 de octubre de 1988, las elecciones presidenciales de diciembre de 1989 y la toma de posesión del presidente Aylwin en marzo de 1990.

Durante el régimen militar se interrumpió lo que había sido la vinculación histórica entre el movimiento obrero y el Estado chileno. La represión militar a la movilización sindical que se concreta en la marginación de dicho actor del sistema político demuestra la radicalidad del proyecto de la dictadura pinochetista. Con la promulgación del Plan Laboral en 1980 se cerró un ciclo de la historia del país en que el movimiento obrero y sus representantes habían constituido uno de los ejes del sistema político. El Plan Laboral limitó el ámbito de acción del sindicalismo chileno a la esfera laboral y redefinió las áreas en que se podía desenvolver. Dicho plan coartó el ámbito de la negociación colectiva y de la expresión del derecho de huelga.

Además, la política macroeconómica limitó durante muchos años la posibilidad de mejoramiento salarial de los trabajadores chilenos: en 1996, el peso del factor trabajo dentro del PIB no superaba un cuarto del mismo, y los salarios reales todavía no recuperaban los niveles que habían alcanzado en la década de los setenta. La instauración de sistemas de pensiones

[18] ZAPATA, 1986b.

privadas, el abandono de la política de salud pública, la municipalización de la educación y las presiones para el autofinanciamiento de las universidades públicas, terminaron por debilitar el espacio de las posibilidades de acción del movimiento obrero. Cuando Aylwin asume la presidencia de la República, en marzo de 1990, las condiciones en que participa el movimiento obrero chileno son dramáticamente diferentes a las que habían existido entre 1931 y 1973.

CONSENSO Y COACCIÓN EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA (1990-1996)

El papel del sindicalismo en el proceso de transición a la democracia en Chile y su consolidación son asuntos polémicos; porque, como lo hemos visto, su esfuerzo por recurrir a la movilización para derrocar al régimen militar fracasó. Una vez que la Concertación de Partidos por la Democracia logró derrotar a dicho régimen por la vía del plebiscito de 1988 y de los acuerdos pactados, que establecieron los llamados "candados" a la operación del régimen democrático,[19] la definición del lugar del sindicalismo en ese proceso fue problemática. Se plantearon al menos dos posibilidades: una que lo colocaba en función de las metas de la concertación y otra que le permitía márgenes de acción más autónomos.

En la primera, se trataba de que el sindicalismo hiciera suyas las prioridades de la transición y limitara su capacidad contestataria para optimizar las posibilidades de la concertación.[20] Así, se podía pasar de una lógica de enfrentamiento a una lógica de consenso, por lo cual se favoreció una inserción política del sindicalismo en la coalición democratizante, que sirviera de contraparte al alto grado de flexibilidad de los empresarios en la administración del mercado de trabajo interno de las fábricas, ejemplificado por elevados niveles de unilateralidad en el manejo de las relaciones laborales. De esta manera el sindicalismo encontraría compensaciones políticas a cambio de concesiones en el plano de sus atribuciones en el ámbito de la producción.

En la segunda, se trataba de definir un proceso de transición en el que se cumplieran, a la vez, dos objetivos: que la transición tuviera éxito y pudiera estabilizarse, pero que esto no fuera en desmedro de las condiciones de vida de los trabajadores. En esta posición se destacó el aspecto redistributivo; que el actor sindical volviera a ocupar un papel en la definición de las metas políticas de la transición. Estas posiciones se relacionaban

[19] Los "candados" aluden al establecimiento de ciertos mecanismos institucionales que bloquean la acción soberana del Poder Ejecutivo, como la composición del Consejo de Seguridad Nacional (en donde el presidente de la República está en minoría), el nombramiento de senadores designados (designados por Pinochet para un periodo de ocho años, en 1990).

[20] Véase FLISFISCH, 1993.

con el problema de quién debía asumir los costos de la transición a la democracia.

En efecto, en la medida en que dicha transición se dio en el contexto de una notable continuidad en la aplicación de políticas económicas neoliberales entre el régimen autoritario y el de la transición, el problema de los costos sociales asumió toda su importancia, porque se cuestionó si la transición tenía un componente redistributivo o si simplemente intentaba legitimar políticamente el nuevo modelo de desarrollo. Así, el gobierno de la transición se encontraba frente a un dilema que ponía en tela de juicio la composición de clase de la coalición democratizante, es decir, si dicha coalición daría más énfasis a su componente empresarial o a su componente popular.

Es claro que desde 1990 la coalición democratizante oscila entre ambas posiciones. No ha optado ni descartado ninguna de las dos: hacerlo habría implicado volver a definirse como actor de clase, lo cual era difícil dada la evolución de la estructura social. También habría implicado redefinirse como actor por encima de las clases, lo que la habría llevado nuevamente a asumir un corporativismo que siempre negó. Por lo tanto, el gobierno de la transición se situó en un escenario donde coexistieron las mencionadas posiciones sin que ninguna asumiera la primacía. Es a partir del juego de tensiones entre ambas que se construyó el nuevo régimen político. ¿Cuáles fueron las implicaciones de esta situación?

Es claro que el apoyo que el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia brindó a los intereses empresariales, a la política exportadora, y al fortalecimiento de la capacidad competitiva, implicó reconocer un nuevo escenario en el que las prioridades redistributivas ya no ocupaban el lugar central en la política económica. Éste fue el sesgo neoliberal de la política aplicada por la coalición democratizante. Pero, a la vez, es claro que el apoyo dado a los intereses obreros, a la recuperación del poder de compra, al fortalecimiento institucional de la presencia sindical en el sistema de negociación colectiva, implicó reconocer la legitimidad de las demandas de los trabajadores. Éste fue el sesgo socialdemócrata de la política social aplicada por la misma coalición. El tratar de hacer compatibles ambas posiciones implicó fortalecer ciertas instancias reguladoras de la actividad económica y de la actividad sociopolítica, como pueden ser el Banco Central, el Ministerio del Trabajo, las comisiones mixtas de negociación entre empresarios y sindicalistas, etcétera.

Todo lo anterior apunta a la restauración de un cierto grado de politización de las relaciones sociales en el periodo de transición, entendida ésta en términos no ideológicos, no dependientes o subordinados a proyectos alternativos de sociedad sino a la administración del modelo de transición. Pese a la transparencia de dicho modelo, es claro que contiene tensiones derivadas de la capacidad de los actores para reconocer la necesidad de la

concertación, siendo preciso colocar los intereses de la transición por encima de los corporativos.

Además, existe el problema de la herencia del régimen autoritario que, si no es bien resuelto por la coalición democratizante, puede acarrear dificultades para el proyecto concertador. En el ámbito laboral, dicha herencia tiene que ver con la opción de una restructuración económica basada en la aplicación de una legislación laboral restrictiva, en la compresión salarial y en modalidades desestructuradoras del mercado de trabajo (subcontratación, flexibilización de la contratación colectiva),[21] y en la conservación de administradores de empresa incapaces de pasar del autoritarismo despótico a procesos de toma de decisión concertados, en los que la participación sindical es fundamental.

Los elementos mencionados apuntan hacia una reconstitución progresiva de la capacidad contestaria del sindicalismo chileno. Las huelgas que tuvieron lugar en el lapso 1991-1992, así como las que ocurrieron entre 1994 y 1996 (principalmente de profesores, médicos, enfermeras y otros profesionales del sector público), corresponden a demandas que hubieran podido ser resueltas sin ellas: en efecto, el estallido de esas huelgas obedeció más a bloqueos políticos que a restricciones económicas por parte del gobierno, el cual más por evitar el fortalecimiento político de esos profesionales que por falta de recursos para acceder a sus demandas, se niega sistemáticamente a satisfacerlas. Esto fue muy claro en las coyunturas de las huelgas de los profesores —controlados por líderes que pertenecen al Partido Comunista— y de los médicos —por líderes del Partido Demócrata Cristiano.[22]

En estas condiciones el sindicalismo desempeña un papel eminentemente político, a pesar de los deseos que algunos integrantes de la concertación puedan albergar sobre la necesidad de relegarlo a un papel exclusivamente negociador de las demandas de los trabajadores. De otra manera no se explican las precauciones que tomó el presidente Aylwin para subrayar el peso de la CUT en el proceso de transición (por ejemplo en el discurso que pronunció en la celebración del 1 de mayo de 1991) y los beneficios que dicha organización logró conseguir (legalización, presencia perseverante en las negociaciones de los acuerdos marco, medios materiales como un edificio propio, etcétera), así como el veto presidencial a las cláusulas más polémicas de la llamada ley del cobre, promulgada por el Parlamento en 1993, que habían sido seriamente cuestionadas por la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC).

[21] VELÁSQUEZ, 1992.

[22] Esto contradice la hipótesis de la presencia en Chile de un sindicalismo de mercado, tal como fue sostenido por René Cortázar, que fuera ministro del trabajo durante el gobierno del presidente Aylwin (1990-1994). Véase CORTÁZAR, 1988.

Además, cuando se intentó negociar exclusivamente en términos económicos, como ocurriera en las huelgas de Chuquicamata, El Teniente y Huachipato en 1992,[23] resultó contraproducente, pues llevó al distanciamiento entre trabajadores y líderes sindicales,[24] dio lugar a nuevas opciones de la masa trabajadora, como el acercamiento a la CUT o a la generación de presiones exclusivamente políticas. Si bien este resultado no es necesariamente incompatible con las metas del gobierno, provocó la expresión de resentimientos que se plasmaron en el incremento de las huelgas después de 1994, durante el gobierno del sucesor de Aylwin, Eduardo Frei Ruiz Tagle, el cual no intentó concertar las acciones del gobierno con las del sindicalismo.

También —y sobre todo en el ámbito de los mineros del cobre y de algunos otros sectores como los profesores o los trabajadores de la salud— se puede constatar el desinterés de la CTC o de las organizaciones magisteriales por involucrarse en la discusión política global, asociado a las decisiones que el régimen tomó respecto a la relación entre privatización y nacionalización, entre municipalización y educación pública, entre política de salud y democracia, lo que también contribuyó a tensar las relaciones entre el sindicalismo y la coalición democratizante. Lo mismo ocurrió durante los primeros meses de 1992, y de 1993 a 1995, al discutirse los acuerdos marco entre la CUT y las organizaciones empresariales. La CUT reiteró con insistencia que los empresarios manifestaron gran renuencia a entrar en una verdadera concertación en el plano de la producción, lo que la obligó a procurar la intervención estatal en el proceso de negociación colectiva.

Es decir, el propósito de las autoridades laborales de permanecer al margen de la negociación colectiva y favorecer una concertación entre los factores de la produción se contradice con la necesidad del gobierno de mantener la coalición firmemente cohesionada desde el punto de vista político.

Si bien no es posible pensar que el fin de la luna de miel de los años 1990-1991 fuera premonitorio de un distanciamiento radical entre el sindicalismo y el gobierno de la concertación, no por esto podemos prever que las relaciones entre este actor y el Estado se desarrollarán sobre un lecho de rosas. Prospectivamente podemos suponer que la reconstitución de un escenario donde exista una presencia efectiva de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones políticas tendrá resultados positivos para la situación laboral en Chile. Se recuperaría así la tradición histórica

[23] ZAPATA, 1992.

[24] En ambos conflictos, los acuerdos que habían firmado los dirigentes sindicales con las empresas respectivas fueron desconocidos por las asambleas de los trabajadores, cuestión inédita en la historia del sindicalismo chileno. Véase ROJAS, 1993.

en la que la autonomía del movimiento obrero dio lugar a una representación que redundó en la construcción de una identidad que perdura hasta la actualidad.

Conclusión

La cuestión central que aparece después de haber analizado la relación entre el sindicalismo y el sistema político en Chile desde principios de siglo hasta la actualidad, tiene que ver con la posibilidad de que la izquierda política, eje articulador de la acción sindical, pueda mantener el papel histórico que desempeñó. Las características de la salida política de la dictadura de Pinochet obligan a pensar que la izquierda, y con ella el sindicalismo chileno, perdieron gran parte de su identidad, lo cual ha sido reforzado por el dramático cambio de la estructura económica del país en los últimos veinte años. Se trata de un sistema político en el cual, si bien subsisten los partidos históricos de la derecha, el centro y la izquierda, las formas de operación se han modificado radicalmente.

La existencia de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPD), a pesar de las tensiones que puedan manifestarse entre los partidos que la conforman, y por otro lado, la división de la derecha entre una facción moderna —el partido Renovación Nacional (RN)— y una facción más autoritaria —el partido Unión por la Democracia Independiente (UDI)—, redefinen el sistema político. Esa redefinición se expresa también en un sindicalismo que ya no busca su identidad política en los partidos de la concertación, sino que trata más bien de generar una propia. Esto se expresa muy bien en la dificultad actual para encontrar respuestas a los desafíos que el desarrollo económico del país ha planteado a todos los grupos sociales. En esta coyuntura, y en contraposición a toda su trayectoria en este siglo, ahora por primera vez el sindicalismo chileno está ausente del debate político nacional.

En consecuencia podemos concluir que las bases históricas sobre las cuales se construyó un sistema político en que coerción y consenso, movilización social y acuerdos políticos, sindicalismo y partidos, fueron capaces de estabilizar un cierto modelo de sociedad, han sido sustituidas por nuevas formas de articulación política. El impacto de esas nuevas formas políticas sobre la estructura y la acción sindical en Chile conforma un nuevo escenario que aún no ha sido plenamente asumido por el movimiento obrero. El desafío futuro del aparato de representación de los trabajadores chilenos es precisamente redefinir su papel dentro de las nuevas formas políticas que han surgido en el país.

BIBLIOGRAFÍA

BORÓN, Atilio

1975 "Notas sobre las raíces histórico-estructurales de la movilización política en Chile", en *Foro Internacional*, núm. 61, México.

CAMPERO, Guillermo y José VALENZUELA

1981 *El movimiento sindical chileno en el capitalismo autoritario: 1973-1980*, Santiago: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).

CORTÁZAR, René

1988 "The labor movement and the non transition (transition) to democracy in Chile", manuscrito presentado en la conferencia *Labor Movements in Transitions to Democracy*, Kellog Institute, University of Notre Dame, abril.

DEVÉS, Eduardo y Ximena CRUZAT (comps.)

1986 *Recabarren, escritos de prensa*, volúmenes 1, 2, 3 y 4, Santiago: Editorial Nuestra América y Terranova Editores.

DESHAZO, Peter

1977 "Urban workers and labor unions in Chile: 1902-1927", tesis doctoral, University of Wisconsin.

DONOSO, Ricardo

1942 *Desarrollo político y social de Chile desde la Constitución de 1833*, Santiago: Imprenta Universitaria.

DRAKE, Paul

1978 *Socialism and Populism in Chile: 1932-1952*, Urbana: University of Illinois Press.

FLISFICH, Ángel

1993 "Strategie de gestion d'un processus de transition et de consolidation", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 11.

FORTE, Riccardo, Franco SAVARINO y María LUNA

1996 "Consenso y coacción: Estado e instrumentos de control político y social en México y en América Latina. Reflexiones generales sobre los conceptos de consenso-coacción y su significado histórico", manuscrito, mayo.

GREZ, Santiago

1990 "Les mouvements ouvriers et d'artisans en milieu urbain au Chili au XIX ème siècle (1818-1890)", tesis de doctorado de Estado, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Universidad de París.

Instituto de Economía de la Universidad de Chile
1967 *Veinticinco años de la Corfo.*

MORRIS, James
1966 *Elites, intellectuals and consensus: a study of the social question and the industrial relations system in Chile,* Ithaca: Cornell University Press.

PIZARRO, Crisóstomo
1984 *La huelga en Chile,* Santiago: Ediciones Sur.

ROJAS, Jorge
1992 *Añoranzas, sueños, realidades: dirigentes sindicales hablan de la transición,* Santiago: Ediciones Sur.

SILVERT, Kalman
1948 "The Chilean Development Corporation", tesis doctoral, University of Pennsylvania.

SEGALL, Marcelo
1953 *Cinco ensayos dialécticos,* Santiago: s/e.

VALENZUELA, Samuel
1986 "El movimiento obrero bajo el régimen militar", en Francisco Zapata (comp.), *Clases sociales y acción obrera en Chile,* Jornadas núm. 110, México: El Colegio de México.

VELÁSQUEZ, Mario
1992 "(Des)regulación del mercado de trabajo en Chile: efectos y evidencias", en A. Marshall (comp.), *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina,* Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.

ZAPATA, Francisco
1970 "La estabilité politique du Chili: quelques hypothèses sur le rôle du mouvement ouvrier", Thèse pour le Doctorat de Troisième Cycle, École Pratique des Hautes Études, Universidad de París.
1986a *El conflicto sindical en América Latina,* México: El Colegio de México.
1986b "La acción sindical en la gran minería del cobre: ¿continuidad o ruptura?", en *Clases sociales y acción obrera en Chile,* Jornadas núm. 110, México: El Colegio de México.
1992 "Transición democrática y sindicalismo en Chile", *Foro Internacional,* núm. 130, octubre-diciembre.
1993 *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano,* México: Fondo de Cultura Económica.

REIVINDICACIONES ECONÓMICO-POLÍTICAS DEL MAGISTERIO Y CORPORATIVISMO EN CRISIS (1979-1981)

CARLOS E. MASSÉ NARVÁEZ
El Colegio Mexiquense

Este trabajo se inicia con un breve repaso de algunos conceptos relativos a ciertas modalidades propias de la dialéctica "consenso y coacción" que priva entre el Estado mexicano y los trabajadores de la educación, tema que es tratado en la introducción.

En seguida se presentan algunos antecedentes que permitirán al lector adentrarse en el contexto nacional posrevolucionario y preindustrial mexicano que precedió a la formación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Posteriormente se hace un pequeño esbozo de algunos planteamientos relativos a la discusión actual acerca del problema magisterial. Específicamente de aquellos que ponen énfasis en las relaciones laborales.

Después se exponen las bases teórico-metodológicas utilizadas en el análisis de las mencionadas relaciones laborales entre el Estado y el sindicato,[1] las cuales coinciden implícitamente con un proceso dialéctico entre consenso y coacción. Es en este marco que el Estado mexicano organizó la normatividad de las relaciones laborales que sostendría con los trabajadores que laborarían en él. Dichos planteamientos parten de la sociología del trabajo, de la ciencia política, y de una parte de la sociología política de Max Weber; en concreto, tratan sobre el problema de la burocracia, lo que se presenta en el apartado siguiente.

Una vez habiendo considerado suficiente la exposición de la óptica desde la cual nos ubicamos para el análisis, emprenderemos la tarea de conocer de cómo se configura institucionalmente una estructura corporativa, la del SNTE. Para ello haremos una breve caracterización crítica de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

[1] Los argumentos vertidos en este apartado no son novedosos, y como el lector observará, coinciden con muchos planteamientos teóricos sobre el carácter del Estado mexicano. Lo que sí creemos novedoso es la utilización de una perspectiva de la sociología del trabajo como marco analítico para la investigación hemerográfica, en la que basamos nuestra verificación empírica.

Posteriormente revisaremos el momento de emergencia del movimiento haciendo uso de fuentes hemerográficas en el estado de Chiapas.[2] Enseguida reseñaremos cómo se fue expandiendo dicho movimiento, que partió de la periferia al centro de la República; y finalmente culminaremos —momentáneamente— con la conocida "negociación de febrero" de 1981.

En este trabajo se pretende dar a conocer la problemática que resulta de la vinculación del Estado y el SNTE. Se parte del *consenso* que se logró en la élite del poder del Estado para aliarse con los líderes sindicales emergentes, y que decidiera la *institucionalización* de las relaciones laborales entre Estado y trabajadores, en cuyo proceso de vinculación se ha generado una específica y especial relación, tanto entre las élites de las instituciones del Estado con la cúpula de la dirigencia sindical, como entre éstas y la base trabajadora. En tal proceso la dirigencia sindical se va consolidando como uno de los instrumentos de control político del Estado en México. Esto deriva en un conflicto político social, para cuyo entendimiento recurrimos al análisis de las formas de salida o resolución del problema, y al de la organización y desarrollo tanto de la coacción como de la concertación, procesos con que se encontró el control de los trabajadores de las grandes corporaciones como el SNTE.

Por su parte, los trabajadores luchan por la democratización de la vida institucional que rige su desempeño laboral, el cual gira en torno de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y su sindicato. Salen a las calles a demandar la satisfacción de sus necesidades económicas y políticas apoyados en un nuevo consenso construido en el interior de la base.

Al hablar de grandes corporaciones se debe mencionar que el SNTE es parte de una organización aún mayor: la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), inscrita a su vez en el marco de uno de los pilares corporativos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Al realizar este trabajo la FSTSE se denominaba Central Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

[2] Para el estudio del caso regional chiapaneco, véase el excelente libro de Susan STREET: *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*. La autora asume que los verbos "modernizar" y "democratizar" aluden a los conceptos que mejor caracterizan las dos últimas décadas de luchas por el control del sistema educativo mexicano. Respecto al primer concepto, el texto analiza con profundidad las políticas educativas de los periodos mencionados; respecto al segundo, valiéndose del caso Chiapas, analiza la constitución de un poder subalterno y sus alcances democráticos. Aquí sólo nos ocupamos de los obstáculos con que se enfrentó la disidencia al intentar democratizar a su sindicato y el porqué de las luchas por la democratización.

Se intenta aquí dar cuenta de los momentos de consenso y coacción en las relaciones laborales entre Estado,[3] sindicato y maestros disidentes; cada uno de estos ámbitos de vinculación tiene a sus propios sujetos sociales. En el primero encontramos a los funcionarios y cuadros medios de la Secretaría de Educación Pública; en el segundo a los funcionarios de la cúpula sindical y a la burocracia media de la misma; y finalmente, a los maestros disidentes y sus organizaciones de base. Este conjunto de relaciones constituye el objeto de estudio del presente trabajo. Sin embargo, al profundizar se puede distinguir otro conjunto aún más amplio de relaciones suceptibles de ser analizadas como determinaciones provenientes de la relación mencionada, considerada ésta como una totalidad.

Intentaremos desentrañar la dinámica de la relación más enfocada al movimiento de las luchas magisteriales por perseguir reivindicaciones económicas (salariales entre otras), pero también los cambios en la situación antidemocrática que vivía el SNTE antes del inicio del movimiento de maestros, que en el fondo también procuraba un cambio en la política económica nacional realizada por el Estado. Para lograr este objetivo analítico hemos recurrido a la óptica de una dialéctica de consenso y coacción en las relaciones laborales y las modalidades de la lucha en la coyuntura analizada.

En la perspectiva adoptada, podría decirse que el consenso viene a ser un medio por el cual el Estado institucionaliza, por una parte, un sistema educativo que ha de responder a las necesidades de una sociedad que ha tomado el camino de la industrialización como modelo de desarrollo, y por otra, regula o intenta regular las relaciones laborales arriba señaladas. Sin embargo, debe controlar esta regulación —que es también un medio— y asegurar la necesaria estabilidad política para el crecimiento económico. Pero para ello en incontables ocasiones debe recurrir a la coerción. Ésta varía en sus intensidades y, según la percepción de quienes la llevan a cabo, puede ir desde sutiles presiones administrativas hasta la represión: de la organización de políticas de trabajo que abruman al maestro, hasta la represión física. Estas y otras medidas se demuestran con la información hemerográfica, sistematizada para mostrar los distintos momentos y las diferentes intensidades de esta acción, y para demostrar la pertinencia teórica del punto de partida.

[3] Normalmente, en materia educativa el Estado mexicano es representado por la Secretaría de Educación Pública, que personifica a la autoridad en las relaciones entre el Estado y los trabajadores de la educación durante el desempeño de las labores educativas. Respecto al asunto de los derechos laborales, es la burocracia del SNTE la encargada de su "representación". Como se verá, el periodo aquí analizado está marcado por la táctica del movimiento de desconocer a la "representatividad" de diversos "encargos" burocrático-sindicales, como ariete para la democratización, y como momentos en los que la disidencia pudo ejercer coacción de abajo hacia arriba, no sólo frente al SNTE sino frente a todo el aparato del Estado.

En las relaciones laborales que aquí interesa estudiar, con el Estado como patrón y los trabajadores del magisterio a su servicio, se puede observar tanto una relación dialéctica consenso-coacción entre ambos, como una relación similar *ad intra* en cada uno de ellos.

Un ejemplo de consenso se dio en la cúpula del Estado al legislar acerca de la necesidad del llamado apartado "B" del Artículo 123 constitucional que regula las relaciones laborales referidas. También se puede decir que ha habido ocasiones en que la coerción del Estado hacia los trabajadores ha tendido a sustituir al consenso inicial que favoreció su conformación institucional.

Para finalizar este apartado, es preciso puntualizar que el estudio hemerográfico tiene como finalidad metodológica refutar o constatar las premisas que el autor va construyendo respecto al carácter del Estado como patrón y como mecanismo homogeneizador de los distintos grupos y clases sociales en México, y sobre su papel en tanto garante del modelo de desarrollo económico y su unidad frente a movimientos sociales capaces de subvertir el orden corporativo. Para ello se profundiza en la compleja red de relaciones que se desenvuelven en el interior de dicha relación; en todos los elementos teórico-históricos de los que se partió para la explicación de este tipo concreto de relaciones laborales en México.

Un brevísimo esbozo histórico

Al término del conflicto armado interno de 1910-1917, el país se encontró en desastrosas condiciones: poca y dispersa población, enorme endeudamiento externo, escasa y precaria producción del sector primario, agotamiento de mantos minerales, etcétera.[4]

Todavía hubo que padecer los embates de brotes armados de caudillos que aún deseaban volver a la lucha para intentar imponer sus intereses. Fue en ese contexto donde se organizron los primeros procesos de elecciones, para que hombres como Obregón y Calles intentaran formular cuerpos normativos que permitiesen al país lograr la necesaria estabilidad requerida para iniciar el proceso de reconstrucción nacional. Con Vasconcelos surge, hacia 1921, la Secretaría de Educación Pública, pero aún sin una normativi-

[4] Es éste el contexto por el que el país atravesó para que la sociedad se organizara institucionalmente y acabara con el caudillismo que precedió al conflicto armado. Punto de arranque que sirvió para sentar las bases de adopción del modelo de desarrollo industrialista o de desarrollo económico, como fundamento del desarrollo de la sociedad mexicana. Este antecedente tiene que ver con el proceso de institucionalización de la vida social, en el que la educación fue y aún es concebida como parte del motor del desarrollo.

dad específica de las relaciones laborales que habrían de establecerse entre el Estado y los trabajadores de la educación.

Fueron Plutarco Elías Calles y sus colaboradores quienes en 1929 lograron poco a poco establecer las normas de sucesión de poderes, por medio del hoy llamado Partido Revolucionario Institucional. Con esta base y con la Constitución de 1917 se fue logrando paulatinamente aplacar los intentos de retomar el poder valiéndose de levantamientos armados.

Todo esto sirvió de base para ir regulando poco a poco, y de acuerdo con la visión de los presidentes en turno, el conjunto de áreas de funcionamiento de la sociedad. Calles, por ejemplo, además de lo antes señalado, se abocó al aspecto agrícola. Lázaro Cárdenas, se preocupó por defender la soberanía de los mantos petroleros, y creó el Instituto Politécnico Nacional como un apoyo a la incipiente industria nacional moderna. También intentó crear un modelo de educación socialista, con la idea de distender las diferencias entre las clases sociales.

Fue en ese contexto que se creó la FSTSE, el 5 de diciembre de 1938, como respuesta a un proyecto político del régimen por medio del cual el Estado consolidaba el encuadramiento funcional de las diferentes agrupaciones populares al establecer un sistema de negociaciones y participación reguladas.[5]

Estos hechos constituyeron el entorno donde se creó el SNTE. En diciembre de 1943 surge el sindicato con el propósito de mediar en las relaciones laborales entre los trabajadores de la educación y el Estado; desde su nacimiento fue un importante agente de control, en el interior del tremendo aparato corporativo que sería la base del partido único, el PRI, y para esto hubo consenso en la cúpula del poder.

> A partir de los años cuarenta, el sistema de educación pública en México, contaba con dos grandes actores políticos que respondían a la lógica corporativa y de intercambio político; por un lado, la burocracia educativa estatal, cuya reproducción, agregación de intereses y relaciones de dominación se procesaban en los espacios institucionales de la SEP y del régimen político; por otro, la burocracia magisterial sindical, cuyas relaciones de representación, dominación y gestión político sindical se reproducían en ámbitos no sólo propiamente sindicales, sino también en los del régimen y en los de la SEP.[6]

Por lo que respecta a su relación directa con los trabajadores, las dirigencias de las grandes corporaciones demostraron su creciente autoritarismo. Frente a esta realidad surgió una dinámica de lucha democrática que se fue consolidando en las bases de los trabajadores, sobre todo en contra

[5] SIRVENT, 1975, p. 20.
[6] RESÉNDIZ, 1992, p. 4.

de prácticas autoritarias y frente a la política de austeridad "permanente" a la que fue paulatinamente sometida la clase trabajadora.

Hemos considerado pertinente hacer a continuación un brevísimo recuento de algunos trabajos sobre el movimiento magisterial, partiendo de perspectivas que ponen énfasis en las relaciones laborales entre el Estado y los sindicatos.[7]

ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS BÁSICOS EN EL ESTUDIO DE ESTE TRABAJO

Si bien —como ya se mencionó— hubo consenso en el seno del Estado en el inicio de la institucionalización de las relaciones laborales (como relaciones corporativas) para normar la vida de los sindicatos emergentes, el proceso práctico vital de dichas relaciones adquirió sus propios matices. La que se estableció entre la burocracia política y la burocracia sindical fue configurando dos esferas de conflicto permanente a las que puede denominarse estructurales. Por un lado, el conflicto interburocrático entre la SEP y la cúpula del SNTE; por otro, el que se presentó entre este binomio institucional y los profesores inconformes.

Lo anterior produjo una crisis de consenso, que se diferencia del momento inicial de institucionalización porque derivó en un conflicto político social que tendería a la latencia y que desembocaría, en ocasiones, en manifestaciones de repudio por parte de los mentores. Éstos tienen que sufrir a ambas burocracias, cuyo vínculo —aunque no sin fricciones—, suele ser una unión para el control de los trabajadores. Control político que, en el espectro más general de la sociedad, es la base que sostiene al modelo económico general y a su realización particular nacional, con asesoría de entidades financieras internacionales; un ejemplo de ello es la política de austeridad llevada a cabo desde los años ochenta hasta nuestros días, cuyo rasgo inconfundible es el tope salarial.

En este planteamiento, *la resolución del problema* gira en torno a dos ejes que se alternan: en algunas ocasiones, mediante el binomio coerción-represión; y en otras, por medio de *la concertación* con el fin de avanzar en la construcción de nuevos consensos que permitan un clima de paz social en apariencia armónico.

Para que el lector tenga más claro el proceso por el cual el Estado realiza concertaciones o represiones debe recordarse que éste ha sido ya teorizado por otros autores. Algunos estudiosos del Estado y de la corriente interpre-

[7] Por supuesto existen otros trabajos sobre el movimiento magisterial, pero parten de enfoques distintos y persiguen objetivos diferentes; de entre ellos solamente esbozamos algunos de los que consideramos más importantes, por lo que no serán recuperados ni discutidos en este trabajo.

tativa del corporativismo están de acuerdo con que las corporaciones y las organizaciones son factores que tienen vital importancia, sobre todo, en tres cuestiones relacionadas íntimamente con la dominación política: *1)* Las corporaciones pueden regular el conflicto de clases en la sociedad; *2)* pueden racionalizar los procedimientos políticos para facilitar la aplicación de decisiones políticas y económicas, y *3)* pueden hacer más eficaces los mecanismos de control político a disposición del Estado.

Estos aspectos en conjunto contribuyen de manera significativa al sostén del modelo económico, pues al intervenir en la política económica, el control corporativo de la sociedad civil resulta muy favorable para la subsistencia del capitalismo, razón por la que no es extraño que en el mundo moderno fuertes tendencias se hayan orientado a establecer regímenes autoritarios en diversas partes del orbe. Como resultado, puede verse en el corporativismo una variante de la dominación autoritaria.

Desde la perspectiva de lo que podríamos llamar una "sociología de las relaciones laborales", encontramos tres corrientes diversas. Por un lado, el denominado "pluralismo societalista", según el cual debe entenderse por sistema de relaciones laborales el conjunto de normas que regulan la actividad productiva y que son elaboradas atendiendo a las complejas intenciones de sindicatos (cuyo afán de representatividad es falseado), empresas y agencias gubernamentales. Esta perspectiva pretende una negociación colectiva en términos de "relaciones humanas".

Sin embargo, como hemos visto, la gestación de los estados nacionales latinoamericanos surgió en un contexto geopolítico determinado que ha asignado papeles específicos al modelo económico escogido y a su necesidad de control político. Necesidad que requirió a su vez de la adopción de un modelo más *ad hoc* a la inclusión de las masas al juego político, sin que ello significara dejarles en entera libertad de presionar al Estado.[8]

Retomando las propuestas explicativas teóricas, observamos que hace tiempo, algunos estudiosos del llamado "pluralismo societalista"[9] consideraban que las relaciones laborales en América Latina estaban ya orientadas a una condición "madura" de la negociación colectiva, definida como un conjunto de normas de negociación de carácter privado que normarían con autonomía el proceso del trabajo.

Partiendo de los planteamientos históricos antes presentados, consideramos que en México esto no se pudo dar, pues la naturaleza de las relaciones laborales no surgió de manera técnica ni económica, y sólo en muy contados casos y momentos han existido relaciones relativamente autóno-

[8] *Idem.*
[9] Véase BLASCO, 1977, p. 156.

mas, de base más bien política, estatista.[10] Como se mencionó, hubo consenso en el interior de la cúpula de mando en el Estado al legislar sobre la organización de la clase trabajadora, cerrando toda posibilidad de organización autónoma y desradicalizando con ello el problema de la contradicción entre las clases sociales, institucionalizando el conflicto del trabajo, y negando toda posibilidad de negociación colectiva en sentido amplio.

Al respecto, tres aspectos de vital importancia son mencionados por Durand:

> *a)* Su facultad —la del Estado— para interpretar la legislación laboral que, desde su formulación en el Artículo 123 Constitucional, y más tarde en la ley federal del trabajo de 1931, tiene una redacción flexible que permite gran libertad en su interpretación por parte de las autoridades laborales. Con lo que puede favorecer o perjudicar a los trabajadores; *b)* Su facultad de árbitro de las relaciones obrero patronales, definido constitucionalmente, y como responsable de la política macroeconómica, le permite, por medio de la política económica, definir el reparto de los recursos públicos, de las prestaciones sociales y privadas y de las tasas de remuneración, lo cual se puede traducir en premios o en castigos para las distintas organizaciones sindicales y sus bases; *c)* el control de las decisiones político-electorales dentro del PRI, que determina quién concurre como candidato y quién gana, representa un recurso formidable para regular el acceso al sistema político o a la marginación del mismo de ciertos grupos o líderes, tanto en el nivel nacional como en los estados y municipios. Asimismo, el control de partido le posibilita regular el poder de las corporaciones dentro del mismo.[11]

Si bien para los trabajadores involucrados directamente en el proceso productivo, y en especial para los del sector privado, el Estado se reserva el derecho de ser árbitro o mediador del conflicto, para los trabajadores del propio Estado, se reserva el derecho de ser árbitro y patrón, juez y parte. En esto, radica fundamentalmente la potencialidad de su autoritarismo. Otro fundamento es, según Weber, el uso legítimo de la fuerza pública (que en nuestro país le otorga la Constitución al titular del ejecutivo federal) cuando considere amenazada la paz social o la seguridad nacional.

Otra perspectiva que surgió del análisis de las relaciones laborales condujo al "pluralismo estatalista", haciendo énfasis en un tipo de politización de las relaciones laborales. Esta perspectiva conceptúa las relaciones laborales en términos de un sistema de negociación tripartita, en donde el Estado juega el papel principal. Prácticamente lo producido por el sistema de relaciones laborales es básicamente el resultado de una interacción entre Estado y movimiento obrero, en la cual —según esta perspectiva— éste tiene

[10] *Idem.*
[11] DURAND, 1994, p. 30.

una capacidad de violencia desestabilizadora, y su práctica o amenaza es su arma más eficaz de negociación.

La evolución del análisis de las relaciones laborales nos sirve para apreciar la transición de la perspectiva "pluralista estatalista" al corporativismo, base del autoritarismo. En esta transición se conservan algunos rasgos de pluralismo estatalista, aunque el autoritarismo puede acrecentarse.

No obstante, en la perspectiva corporativa se pone de manifiesto la evolución del Estado en cuanto a su injerencia en el conflicto laboral por medio de los sindicatos, disminuyendo con ello el potencial desestabilizador que le adjudicaba aquella perspectiva. Este planteamiento teórico es aprovechado en el plano de la realidad para tomar decisiones del más alto nivel con implicaciones de vital importancia en la política económica. Entre éstas cabe mencionar que controla directamente muchas de las condiciones de trabajo más importantes, como son: los sueldos, horas extra, duración de las vacaciones y de los días feriados, indemnizaciones, planes sanitarios, jubilación, etcétera; políticas que en última instancia benefician a los patrones.[12] Los líderes del sindicalismo oficial aceptan ser cooptados para mantener el control de los trabajadores, gracias a lo cual obtienen prebendas en la esfera política.

Además, desde la política económica se controlan la política de importaciones, la política impositiva, la inflacionaria y la antiinflacionaria, que están en poder del gobierno. Y teniendo éstas un efecto directo en el nivel de vida de los trabajadores, ellos tratan de influir —por medio de los movimientos de lucha— en las decisiones del gobierno sobre el particular. Los trabajadores, en su afán de proteger y aumentar su nivel de vida, se vuelven hacia la política, intentando hacer más democrática la toma de decisiones que ha de representar sus intereses.

No obstante, aun cuando los salarios se fijan mediante la negociación colectiva, que parece importante, esto resulta casi siempre ilusorio. En México se elaboran negociaciones colectivas, pero éstas se dan en el contexto de un sistema de conciliación y arbitraje que es compulsivo sólo para los trabajadores.

Visto así, las corporaciones son la base de un sistema autoritario de Estado en el que la representación de intereses es estructurada, controlada y subsidiada por el Estado. Este enfoque sitúa en el centro del análisis al mismo Estado, subrayando las estructuras institucionales donde se desenvuelven las relaciones laborales, y muestra el impacto de dichas estructuras

[12] Los empresarios no siempre están dedicados a la producción económica; son también, y en un número importante, políticos que mientras permanecen en los cargos gubernamentales emprenden, con la influencia del puesto público, negocios que generan una competencia desleal en los ámbitos económicos, sin mencionar la corrupción colateral que ocasionan dichos procesos.

y mecanismos gubernamentales que relacionan al Estado y los trabajadores (en nuestro caso, contenidos en el apartado B del Artículo 123 constitucional).

En esta perspectiva, el sindicato queda imposibilitado para desarrollar su actividad reivindicativa y, estabilizado económicamente por mecanismos gubernamentales, pasa a desempeñar funciones de agencia paraestatal.

Visto así, el corporativismo es un sistema de tipo político que atomiza a los grupos sociales políticamente importantes en instituciones para su control. Éste consiste primeramente en la fragmentación de la gran masa de la población en instituciones con normas establecidas por el mismo Estado, quien legitima dichas normas mediante el Estado de Derecho y Constitucional. Normas cuya violación permite hacer uso —en última instancia— de la fuerza pública para recuperar el quehacer institucional, fortaleciendo de paso el papel del Estado.

Este sistema tiene su base en cuatro grandes mecanismos gubernamentales que son:

1) la cooptación, que es la adaptación de los líderes de los trabajadores al juego político;
2) el control, que se efectúa por medio de una red compleja de aparatos burocráticos;
3) el corporativismo, que las contiene a todas, y que es la incorporación al sistema de pretendidas movilizaciones independientes;
4) la represión, que puede ser de tipo violento y se ejecuta casi siempre después de fallar los tres mecanismos mencionados; y de tipo administrativo, que se se efectúa con fines de control y desgaste de los movimientos sociales.

Esta última categoría de análisis cobró realidad en estudios similares al nuestro. Según Arriaga:

> El gobierno usó todo su aparato para enfrentar al movimiento, sólo que en las dos primeras etapas quienes fueron los ejecutores de su política son la SEP y el SNTE [...] Cuando avanza más el movimiento y se vuelve peligrosamente a hacer confluir el descontento de otros sectores de la población el gobierno recurre a la represión violenta, se asesina a un profesor y a un padre de familia, se desaloja a 35 000 maestros de las calles de la SEP y el SNTE y la policía judicial toma las escuelas en huelga en el caso de Guerrero.[13]

Es importante destacar que estos mecanismos se presentan en la realidad social en muchas ocasiones coincidentemente; es decir, no hay ninguna rigidez en su aplicación.

[13] ARRIAGA, 1991, pp. 85-101.

Tales mecanismos, que el Estado autoritario usa en el plano de la realidad para regular las demandas, son lo que en el plano de la teoría, al lado de nuestras propias concepciones, llamaremos categorías de análisis, y que son utilizadas en el trabajo como auxiliares teórico-explicativos en la investigación del problema magisterial.

Por lo tanto, nos adherimos —nunca incondicionalmente— a las teorías que conciben al Estado mexicano como autoritario. De ahí que mientras no exista una verdadera transición a la democracia, sostendremos la siguiente hipótesis: la lucha por la democratización en este país, y no sólo la del SNTE, está limitada en gran medida por el control que se ejerce en todos los sindicatos de trabajadores, tanto del Estado o de los servidores públicos, como de los que prestan sus servicios al sector privado, contenidos en el apartado "A" del Artículo 123 constitucional, por ser la base de la estabilidad política del sistema, que a su vez sostiene el modelo de acumulación en México.

No tendría mucho sentido que se intentara probar la suposición planteada. Ni tampoco sería el caso adherirse sin más al principio, casi indiscutible, de la determinación del Estado sobre el conjunto de la clase trabajadora. Dicha determinación impide observar la dinámica cotidiana en la microdimensión de ese complejo conjunto de relaciones. De ahí lo interesante de estudiar esa dialéctica de la multiplicidad de relaciones y determinaciones entre las instituciones involucradas, y las posiciones y acciones de los diversos actores sociales también implícitos en el proceso de lucha abierta que representa el movimiento magisterial.

La configuración de la estructura corporativa del SNTE

> Para ganarse a las masas fue necesario crear un tremendo aparato de asociaciones aparentemente democráticas.
>
> Max Weber

Al inicio del trabajo se dijo que el conflicto que desata el movimiento magisterial se da entre la burocracia política (SEP y otras), y la burocracia sindical magisterial frente a los maestros disidentes; vinculada a esto se encuentra la forma de grandes corporaciones que adquieren las estructuras corporativas de control de las masas. Por ello, se presenta a continuación un esbozo del significado de la burocracia en general, y de la burocracia sindical en particular.

La necesidad del control político para garantizar el "despegue económico" impulsó el desarrollo en nuestro país de estructuras burocráticas que consolidaron el poder en las cúpulas de los sindicatos, manteniendo los grupos de poder. Esto dio motivo a que se delegaran las funciones aparen-

temente representativas de la masa en unas cuantas manos, para que los líderes llevaran supuestamente a la práctica la voluntad colectiva, pero ellos se liberan pronto de la masa y se independizan de su control. Esto lleva implícita una tendencia hacia la oligarquía de la organización, pues los mismos mecanismos verticales en la toma de decisiones le dan solidez a ésta y controlan a la masa, convirtiéndola —por lo general— de conductora a conducida.

Cuanto más compleja y vertical es la maquinaria administrativa de las organizaciones de masas, más lejos se hayan éstas de la posibilidad de influir en las decisiones, alejándose la democracia definitivamente y consolidándose el poder en las cúpulas de los sindicatos, con lo que predomina una necesaria coacción para la coexistencia entre la base y la representación.

Dicha concentración deriva de la ventaja que tienen los líderes y la burocracia sindical sobre los miembros de la organización, como el control sobre los medios de comunicación de la organización y su pericia en la política, por lo que las masas aparecen como incapaces de participar en la toma de decisiones —excepto cuando se ponen en movimiento para luchar por reivindicaciones y cambios.

Con estos planteamientos no se quiere decir que la lucha de los trabajadores de la educación sea en vano debido a la notoria desigualdad de fuerzas —por un lado, una organización poderosa como es la burocracia del SNTE y su vínculo con el Estado, y por otro, un movimiento que surge espontáneamente y sin organización al principio. Además de la dificultad para su consolidación, el sindicato ha tenido que enfrentar también a una buena parte de la burocracia política (SEP), Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Secretaría de Gobernación (Segob), la policía, y al mismo titular del Poder Ejecutivo.

Esto refleja, en el caso que tratamos, el significado real de los derechos de los trabajadores del apartado "B", que se podrían traducir como sigue: sólo un sindicato por dependencia, lo cual quiere decir: la afiliación forzosa al sindicato oficialista. Por otro lado, los sindicatos podrán —léase deberán— adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), pero no a otras centrales obreras o campesinas, pues de lo contrario se correría el riesgo de que pusieran en grave peligro la estabilidad del sistema político mexicano, con base en posibles coaliciones que darían por resultado grandes conglomerados de trabajadores organizados.[14]

Por ello los propósitos de la FSTSE, son más de control que de representación.

[14] SIRVENT, 1975, p. 17.

Desde su fundación, la FSTSE nace con sus actuales características; surge como una concepción del régimen y en consecuencia sujeta a él en un juego de negociaciones permanentes que la incrusta en la estructura del poder a dos niveles: al nivel mismo de la acción de los agremiados, que son apoyo pero a la vez se benefician de un sistema de privilegios, y al nivel de la dirección que controla la participación y asciende a la jerarquía política.[15]

Las principales contradicciones en la FSTSE y en todo organismo obrero inserto en el juego político de negociaciones reguladas, son que *i)* constituye un medio defensivo y expresa los intereses inmediatos de clase, pero *ii)* obtiene prestaciones sólo si no utiliza ni moviliza todo su potencial. La consecuencia ha sido el conformismo con el control y el aletargamiento del trabajador como sujeto de cambio. Es decir, la toma de decisiones en la cima de la organización ha sido generalmente inalcanzable para la base, lo que repercute negativamente en la toma de conciencia del trabajador, quien además es utilizado como factor de apoyo al gobierno en turno.

Para ejemplificar lo anterior recordemos el discurso del secretario general de la FSTSE durante el congreso celebrado en marzo de 1974, donde reconocía como un "logro" el otorgamiento de sobresueldos a 200 000 trabajadores. Esto —que se puede encontrar en otros ejemplos— según Sirvent permite la negociación de privilegios para los líderes

a cambio de la burocracia política en manos del régimen particularmente útil en las grandes movilizaciones y en las tareas políticas de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), estableciéndose como *columnas permanentes de la alianza popular de la revolución.*[16]

Y añade que:

la FSTSE apoya al régimen de las más diversas maneras: celebrando grandes manifestaciones de apoyo que son una forma de legitimar el gobierno en turno.[17]

Por otro lado, sobre las negociaciones generales de los obreros por aumento de salarios, dice el autor que:

El primero de septiembre del mismo año, durante el cuarto informe de gobierno, el presidente de la República estableció su posición de fijar un aumento salarial para la burocracia que la FSTSE aceptó. De esta manera, los sindicatos

[15] *Ibidem*, p. 77.
[16] *Idem.*
[17] *Idem.*

> obreros de las empresas privadas y públicas fueron llevados a negociar y a aceptar el aumento propuesto por el Gobierno, que era menor al que ellos habían solicitado.[18]

Además de toda esta compleja red de relaciones de poder que pesan sobre los trabajadores al servicio del Estado, la afiliación al SNTE se daba junto con el ingreso de un nuevo trabajador a la SEP. Comúnmente, desde que un profesor de primaria estaba por concluir su carrera, al tramitar su plaza de base y firmar los documentos de incorporación a la SHCP y a la SEP, también firmaba su afiliación al SNTE; es más, se le daba prioridad a ésta sobre los otros trámites.

Por todo lo anterior, la dirigencia del sindicato magisterial ha sido muy codiciada; ejemplo de ello es que el 22 de septiembre de 1972 el local del SNTE fue tomado por la fuerza por un grupo que encabezaban Carlos Jonguitud Barrios y Eloy Benavides, quienes poco antes habían desconocido al secretario general Carlos Olmos. Sin embargo no fue sino hasta el X Congreso Nacional, de La Paz, Baja California, cuando el grupo de Jonguitud consolidó su poder hegemónico.

Con el ascenso de este grupo se inicia una nueva época de charrismo en el SNTE; nueva, porque surge "Vanguardia Revolucionaria", instrumento ideológico político de control sindical al servicio de un grupo sostenido por la burocracia subordinada a sus intereses, apoyada a su vez en una compleja red de aparatos y mecanismos burocráticos. "Vanguardia Revolucionaria" se puso al servicio del Estado para obtener prebendas políticas en el seno del sistema (senadurías, gubernaturas, etcétera), a cambio de limitar y controlar —con la rigidez que ameritaba— el agotamiento del modelo que dio origen al calificativo de "milagro mexicano" —por los índices que alcanzó en la economía en la época del "desarrollo estabilizador". Dicha rigidez atacó con mayor rigor la participación democrática de las bases.

De la latencia al movimiento o de la producción del consenso

En este apartado se analiza la relación que se establece entre las instituciones involucradas en la problemática del magisterio, de ahí que iniciemos la verificación empírica de nuestra hipótesis a partir de la información factual de la realidad social. Para ello hemos sistematizado la información hemerográfica que a continuación exponemos secuencialmente.

[18] *Idem.*

De las reivindicaciones económicas a la búsqueda del consenso

Es muy probable que los motivos por los que se inicia la movilización del magisterio (la falta del pago de sus salarios) se hayan gestado aun antes de la fecha en que aparece la noticia en los diarios locales. Pero para los objetivos aquí planteados, se detectó que fue a principios de marzo de 1979 cuando en Chiapas la incipiente fracción democrática de la sección 7 del SNTE, empezó a presionar al gobierno con la amenaza de parar las labores si sus demandas no eran atendidas. Así fue como se inició el movimiento magisterial de 1979-1981.

Alcanzó verdadera importancia en sus días de mayor efervescencia, pues impulsaba marchas multitudinarias acordadas por consenso, paros que duraban varios meses, acciones regionales auténticamente masivas, y plantones. Tenía una gran difusión, pues se proponía atraer a los trabajadores de la educación que estaban dispuestos a democratizar su sindicato. Decenas de miles de trabajadores de ese sector protagonizaron asambleas, congresos, movilizaciones y denuncias, para manifestar su descontento con la dirección nacional del sindicato, y especialmente con la política salarial impuesta por el gobierno, que había restringido sus ingresos e impedido que tuvieran condiciones de vida decorosas.

Todo ello es indiscutiblemente producto de una situación histórica. Hubo consenso en los grupos que consolidaron el actual sistema político mexicano; había sido general el acuerdo en favor de una cada vez mayor participación del Estado en la economía, lo cual, vinculado al creciente desarrollo de la producción del petróleo en nuestro país, generó lo que en la zona del sureste se llamó "fenómeno de petrolización", que implicaba el alza del costo de la vida en el lugar donde se presentaba.

En ese contexto surge el movimiento magisterial más importante en mucho tiempo, ya que son los maestros de Chiapas —mediante consenso— los primeros en manifestar el deterioro que ha causado la inflación en sus salarios. Esto, unido a la aplicación de topes salariales y a las restricciones del gasto público en lo social —y en particular en el sector educativo—, aplicadas coactivamente desde 1977, a la corrupción antidemocrática en el SNTE, y a la corriente "charra" sostenida en "Vanguardia Revolucionaria del Magisterio", detentadora entonces del poder del sindicato.

En la región del sureste, en donde se encuentran las zonas petroleras, el problema se vuelve insoportable a causa de la acelerada inflación provocada por la exploración de los mantos petroleros; además de esto los maestros sufrieron el retraso en sus pagos, que en algunos casos llegó a ser hasta de dos años. Son los profesores de las secundarias federales de Chiapas quienes, mediante consenso de las bases, exigen en un primer momento el

pago de salarios atrasados, pues desde el mes de septiembre de 1978 no se les habían cubierto sus sueldos.

No fue sino hasta el 10 de mayo de 1979 que la SEP, forzada por la coerción ejercida por la disidencia magisterial chiapaneca, aceptó una concertación con los maestros y les pagó una parte de los salarios atrasados para que fuera posible la reanudación de las clases. Con un anticipo de 60% de los sueldos no pagados a partir de septiembre de 1979, y la entrega de cheques ordinarios de la federación, más la promesa de resolver diez casos complejos en el estado, los maestros de las secundarias federales de Chiapas, acordaron levantar la huelga e iniciar las clases a partir del 9 de mayo de 1979. También declararon ante un diario local que fue la SEP quien pagó de su propio presupuesto los sueldos atrasados con el afán de que los educandos no sufrieran más retraso en su preparación durante el año lectivo.

Aunque los motivos de esta movilización estaban justificados por las precarias condiciones económicas que sufrieron los maestros en paro, algunos diarios de la entidad calificaron su movimiento de "huelga loca", y las autoridades educativas se aprestaban ya a utilizar la represión administrativa en contra de los paristas, argumentando que no tenían autorización para adoptar esa posición.

No obstante la intransigencia de las autoridades, los maestros, por medio de la sección 7 del SNTE, se pusieron de acuerdo para volver a clases el día 5 de junio de 1979, no sin antes fijar una fecha para la solución de sus demandas, como lo demostraron los acontecimientos posteriores a dicho acuerdo.

El retraso en el pago por labores ya devengadas no era exclusivo de Chiapas sino de muchos otros estados. Si el detonador del conflicto magisterial de Chiapas y de Guerrero fue el atraso en los pagos unido a la acelerada inflación regional, en Oaxaca el movimiento se inició después de que el comité ejecutivo seccional usó al magisterio para desconocer al delegado de la SEP en el estado.

El eco del movimiento se deja sentir en otros estados, y vemos que Guerrero, Oaxaca y Tabasco también van a la huelga; algunos por solidaridad y con reivindicaciones propias, pero lo común en ese momento es la extensión en todo el país del descontento general que priva en el magisterio; un malestar latente pero temeroso de expresar sus demandas. Sin embargo, bastó un poco de determinación en un pequeño sector de mentores para que todo el magisterio nacional se pusiera en movimiento, de tal forma que cada vez le fue más difícil al Estado poder controlarlo, aun movilizando a todo su aparato burocrático contenido en el CEN del SNTE, la SEP, la SPP, Gobernación, la policía capitalina y el propio presidente.

Mientras tanto, en el Distrito Federal se firmó un acuerdo entre el presidente del Congreso del Trabajo (CT) y el secretario general del SNTE

por la parte oficial estatal, y por la otra, los representantes del Consejo Central de Huelga (CCH) de Chiapas, donde se respondió a todas las demandas de los maestros, y ellos aceptaron volver a clases a partir del día 11 de octubre de 1979.

Sin embargo la mecha había sido encendida. Los maestros de La Montaña, Guerrero, dieron plazo de 48 horas para que la SEP accediera a sus peticiones, ya que el Consejo Regional Sindical de La Montaña de Guerrero (CRSMG), que agrupaba entonces a más de 3 000 maestros rurales, exigía que las autoridades educativas del país resolvieran su pliego petitorio; de lo contrario irían a la huelga. Las demandas eran trabajo de base, derecho a la sindicalización, reconocimiento de la antigüedad de los maestros federalizados, igualdad de derechos y obligaciones para los profesores bilingües, federales y estatales; participación de los pueblos de La Montaña y de los mentores en el manejo del programa educativo,[19] y la reinstalación de seis coordinadores en ese entonces recién despedidos por la SEP.

La solución dada al conflicto de Chiapas fue efímera, pues las autoridades, entre otros de los puntos no satisfechos del pliego petitorio, no cumplieron en lo que respecta a los profesores removidos de sus cargos. Por ello el 30 de octubre de 1979 volvieron a la huelga. Asimismo, los empleados del Instituto Politécnico Nacional se aprestaban a entrar en huelga. En Tlapa, Guerrero, la sección 14 del SNTE suspende labores, mientras que su secretario, sin cambiar de estrategia, declara ilegal el paro. Oaxaca, mientras tanto, estaba a punto de sumarse a la huelga. La indolencia mantenida por el CEN del SNTE contribuyó sin duda a potenciar el movimiento, el cual cada vez logró más unidad.

La creación de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación o la consolidación del consenso

En la primera etapa del movimiento, que abarca de septiembre de 1979 a abril de 1980, se generalizan las demandas y se vislumbra la posibilidad de desarrollar inicialmente formas organizativas con amplia representatividad (los Consejos Centrales de Lucha, CCL). Se inicia un trabajo unitario mediante la búsqueda de consenso entre las bases, que lleva a la creación de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), y organizaciones democráticas del SNTE, y se manifiestan algunas líneas político-ideológicas que están presentes a lo largo del movimiento en el proceso de consenso y coacción que lo caracterizó.

[19] Véase STREET, 1992.

Así, las movilizaciones de Chiapas, Tabasco y La Laguna aportaron la forma organizativa de los Consejos Centrales de Lucha, que fueron el ejemplo a seguir por el grueso del movimiento; son instancias democráticas con amplia participación de base constituidas por representantes de las delegaciones o centros de trabajo, y cuentan con una comisión coordinadora y comisiones especiales que se encargan de las tareas de información, relaciones, y educación político-sindical. En esa etapa se organizaron CCL en Chiapas, Tabasco, La Laguna y Morelos; sólo Oaxaca adoptó una forma diferente, pues ahí se constituyeron comités de lucha que demandaban representantes a la asamblea constantemente; tenía una alta representatividad pero no aseguraba la permanencia de la organización amplia de base.

Es importante recordar que los CCL y los Consejos Centrales de Huelga (CCH), se constituyen después de que los maestros habían ya recurrido a los delegados y secretarios impuestos por el SNTE, quienes no cumplieron con las tareas para las cuales fueron designados.[20] Por lo tanto, los CCL se formaron desconociendo a sus representantes "legales" y designando a sus propios representantes, paso muy significativo en la lucha por la democratización del SNTE, y que al mismo tiempo facilitó el camino para una mayor participación de la base magisterial en las negociaciones frente a las autoridades. Toda la lucha de carácter político está fundamentada en las reivindicaciones económicas de las cuales partió. Los mentores, al no lograr satisfacer sus demandas salariales, y ante la negativa, y de apoyo de sus "representantes", giran hacia las reivindicaciones por mayor democracia en el SNTE, para desde ahí poder negociar directamente con el Estado. De ahí surgió la necesidad de desconocer a los representantes locales.

La creación de la CNTE era entonces una necesidad fundamental, pues en el fondo pervivían los mismos problemas que desde los años cincuenta enfrentaba el movimiento magisterial. Todo esto dio pie a la unidad de acción, ya que todos los movimientos locales se habían iniciado con la pretensión de obligar a los dirigentes seccionales a resolver los problemas. Pero los dirigentes no respondían e iban siendo rebasados, por lo que se intentó sustituirlos, pero para ello, era necesario realizar congresos extraordinarios, a lo que la dirección del SNTE se negó sistemáticamente, aferrándose así a las prebendas y privilegios políticos del poder cupular, cerrando filas al lado de otras instancias del Estado y contribuyendo a la permanencia del sistema corporativo.

[20] Por todo lo anteriormente planteado en términos de control de las masas, falsa representatividad de las mismas y la nefasta experiencia de "Vanguardia Revolucionaria". Consideramos que esas "funciones no realizadas" son todavía en gran medida la verdadera función de la burocracia sindical en el SNTE. Esto nos permite ir confirmando paulatinamente la hipótesis expuesta respecto al papel del sindicato.

La expansión del movimiento se puede dividir en dos etapas:[21] la primera que va de mayo a agosto de 1980, con un receso en la lucha debido al periodo de vacaciones que abarcó parte de agosto y todo el mes de septiembre, cobrando nuevo auge en la segunda etapa, de octubre de 1980 a enero de 1981.

i) La primera etapa de expansión, de mayo a agosto de 1980

Manifestaciones, mítines y paros parciales en Oaxaca, Chiapas y Morelos marcan el nuevo impulso que toma el movimiento; además, Oaxaca, ante la indolencia oficial respecto a la satisfacción de sus demandas, aporta una nueva forma de lucha que se convierte en el medio de presión más novedoso y eficaz para la consecución de sus peticiones: "el plantón".

Como estructura organizativa de lucha, en Oaxaca no se forma un CCL como en el resto del país. La máxima autoridad de decisión es una Asamblea Permanente de secretarios delegacionales —quienes desconocen al Comité Ejecutivo de la sección 22 de SNTE, ante la negativa de encabezar su pliego petitorio— y nombran un órgano de dirección sindical: la Comisión Ejecutiva de los Trabajadores de la Educación de Oaxaca (CETEO), con seis miembros de cada una de sus siete regiones.

Otros estados vivieron momentos de efervescencia, aunque con menor intensidad, por lo que sólo mencionaremos aquí, en forma general, el motivo central de la incorporación de dichos estados al movimiento, por su importancia en la problemática del magisterio nacional.

En Querétaro surgió la solidaridad con el magisterio en lucha, y las escuelas normalistas organizaron y realizaron manifestaciones de apoyo que fueron reprimidas por el gobierno, lo que en vez de calmar los ánimos, encendió la hoguera.

Asimismo en La Paz, Baja California, los maestros en lucha fueron amenazados por el SNTE, debido a que se habían estado movilizando y amenazaban con un paro indefinido en caso de que no se les pagara lo que la SEP les adeudaba.

También en Puebla, Tabasco, Guerrero, Jalisco, Campeche, Veracruz, Chihuahua, Michoacán y el Distrito Federal, los paros, los mítines, las manifestaciones, la toma de edificios oficiales de la SEP o de los locales sindicales, se llevaron a la práctica.

[21] El único criterio empleado para los recortes de las etapas es el de la intensidad de la efervescencia del movimiento, ya que éste adquirió diferentes ritmos de acuerdo con el nivel de negociación alcanzado. Ello también dependía de los consensos logrados en las bases.

En Guadalajara suspendieron labores más de 2 000 maestros; en Mérida hicieron paros escalonados. En Puebla organizaron una marcha y al final de ésta desconocieron al líder de la sección 23 del SNTE, tomaron el local sindical y demandaron 30% de aumento salarial, 100% de incremento al sobresueldo, y la regularización de los pagos, pues eran muchos los maestros afectados por el retraso; en Jalisco, a las 8:00 horas del 9 de junio, más de 2 000 maestros pararon labores con demandas muy semejantes.

El conflicto del magisterio morelense se gestó al mismo tiempo en que Oaxaca le atizó fuego a la hoguera del movimiento; Morelos, en la segunda etapa de efervescencia, sienta las bases para un resurgimiento nacional del movimiento.

Desde Chilpancingo, Guerrero, también se informó que en tres regiones se realizaron paros magisteriales: Iguala, Tierra Caliente y La Montaña; así, la sección 14 se solidarizó con el movimiento, no sin que el delegado de la SEP profiriera la amenaza de represión administrativa de imponer actas y descuentos e incluso ceses (se estuvo en presencia de un intento de control por medio de la represión administrativa y a través de la coacción). Así se fue definiendo la tónica del movimiento, pasando de la búsqueda del consenso para las acciones de lucha a la negociación con las autoridades; y éstas, de la oferta de concertación y satisfacción de las demandas de la base, al incumplimiento de las mismas y al desconocimiento de dichas concertaciones.

El Estado de México también se incorporó a la lucha y participó en el gran paro nacional de junio, en el que las delegaciones magisteriales del Valle de México expresaron —durante una marcha— que 50 zonas escolares se habían sumado al paro. En algunas primarias y secundarias del Distrito Federal los maestros realizaron paros activos para explicar a padres de familia y alumnos los motivos de su descontento: la pauperización de sus salarios, el atropello y escamoteo de sus derechos laborales y la represión de que habían sido objeto por parte de las autoridades y de la burocracia sindical (los charros del SNTE).

ii) La segunda etapa de expansión, de octubre a diciembre de 1980

En esta segunda etapa la actividad del magisterio morelense tiene un gran significado por su enorme combatividad y por haber aportado al movimiento diversas formas de lucha; pero para poder entenderla mejor nos remontaremos brevemente a los orígenes del conflicto.

Simultáneo a la huelga morelense fue el incremento de la influencia ejercida por la CNTE dentro del magisterio, lo que permitió al movimiento tener mayor capacidad de organización y difusión, pues no obstante las diferencias entre los integrantes de la CNTE, prevaleció el espíritu unitario

fundamentado en el consenso de la base ("la base decide"), el cual le sirvió para avanzar y fortalecerse.

Retomando el curso del movimiento, la CNTE organizó el 5 de noviembre de 1980 una gran jornada que incluyó: *a)* la marcha del magisterio de Morelos, que partió de allí el día 3 y llegó a la ciudad de México el día 5; *b)* el plantón de los maestros de Chiapas a partir de ese día; *c)* el paro indefinido de la sección del Valle de México a partir del día 4, y *d)* la gran marcha nacional que tuvo lugar ese día, iniciada a las 10:00 horas en la Escuela Normal Superior con rumbo a la SEP.

En la madrugada del 6 de noviembre hubo consenso gubernamental para llevar a cabo un acto de represión violenta; la policía intentó desalojar a los maestros, que se opusieron terminantemente. No obstante, la policía terminó usando la fuerza física, golpeó a los mentores y destruyó el campamento. Al final, bajo la amenaza de intención de desalojo y con la intervención de la Secretaría de Gobernación, se llegó a un acuerdo con los maestros de Morelos, consistente en formar una comisión ejecutiva seccional, compuesta por seis representantes magisteriales y siete del CEN del SNTE; celebración del congreso seccional en no más de cuatro meses; y apertura de las pláticas con la SEP por reivindicaciones económicas; después, vino el desalojo. Sin embargo la huelga continuaría hasta la resolución de las demandas económico-políticas (aumento salarial y democracia sindical).

De hecho, fue hasta febrero de 1981 cuando realmente empezó a resolverse el problema nacional. La Secretaría de Gobernación y la SEP obligaron al CEN del SNTE a ceder cinco carteras dentro del comité a la disidencia organizada en la CNTE.

CONSIDERACIONES FINALES

El movimiento magisterial que se desarrolló entre 1979 y 1981 no fue el primero en la historia del gremio. A finales de los años cincuenta hubo también hechos que demostraron la crisis del consenso con el que se había iniciado la institucionalización de las relaciones laborales al surgir el SNTE en 1943. Estas crisis son el resultado del carácter real de tales relaciones, que derivaron en la práctica en algo muy diferente al sentido de "representación" que los maestros esperaban de su sindicato.

En el marco de esas relaciones prácticas que se fueron configurando entre la burocracia política (SEP principalmente) y la burocracia sindical (sobre todo con el CEN del SNTE) no tardaron en aparecer dos tipos de *conflictos* que se tornaron estructurales: el inherente a la relación SEP-SNTE, y el de éstos frente a los maestros trabajadores, que produjo a partir de la crisis de consenso hacia el último tercio de 1979 un conflicto social más amplio.

De hecho, se puede decir que por parte de los maestros inconformes la historia del magisterio ha deambulado de la latencia al activismo.

Respecto a la primera actitud, nos atrevemos a conjeturar que se mantiene mientras las condiciones de vida de los maestros no resultan tan apremiantes y la cúpula del sindicato es menos intransigente y más negociadora. El activismo, por su parte, surge precisamente con la ausencia de estas dos mínimas "garantías", sin las cuales el gremio deja la latencia y empieza a organizar su gran potencial movilizador.

Pero hace falta explicar por qué tanto el aparato del Estado como la cúpula del SNTE han actuado así frente a los maestros. La respuesta se encuentra en la necesidad de ejercer control político sobre esa gran masa de trabajadores. Control necesario como soporte de un clima de paz social que permita la actividad productiva dentro del modelo de desarrollo económico en proceso.

Al movimiento de 1979-1981 le correspondió la época en que el Estado *benefactor* inició su declive. Además, otros factores ya históricos como el incremento de la deuda externa influyeron en la política económica de manera negativa lesionando los salarios de los trabajadores. Ante esta situación los maestros exigieron mejoras salariales, primero por medio de la instancia oficial, el SNTE. Al ver que ésta no respondía por la vía legal de las demandas, se vieron obligados a acudir a diferentes jerarquías, llegando incluso al desconocimiento de sus "representantes"

La primera imagen que los mentores tienen de esta actitud de los dirigentes es de indolencia y despotismo. Cuando la situación cobra efervescencia y se advierten actos aparentemente irracionales del vínculo SNTE-Estado, se cobra conciencia del verdadero papel del SNTE: el del control y desgaste del movimiento, mecanismos similares a los que emplea la SEP. De ahí que con esa experiencia los mentores perciban durante el movimiento a un mismo enemigo en el vínculo SNTE-Estado, y tomen conciencia de que el SNTE no es en el fondo lo que aparenta; forma parte del mismo Estado, según lo demuestra su papel en los movimientos, que se reduce al de agencia paraestatal, cuya responsabilidad se limita a la de "gestor". Pero su función social es sin embargo muy importante. Al igual que los demás sindicatos del Estado, así como los de las grandes centrales obreras, cumple con el papel de controlador de los trabajadores.

Esto confirma que en México no se dieron ni se dan aún relaciones laborales de estilo "pluralista societalista", ni siquiera del tipo "pluralista estatalista". Si bien el Estado mexicano entró en una significativa transformación respecto a su injerencia en la economía en los años inmediatamente posteriores, al apagarse el movimiento en 1981 no inició cambios respecto a las relaciones laborales con sus trabajadores. El esquema corporativista sigue vigente, aunque ha perdido efectividad respecto al voto electoral. Esto

obedece, en el ámbito político, a que nuestro país no ha avanzado hacia la democracia con el ritmo que casi todos deseamos. Fuertes intereses económicos y políticos se oponen a ello porque les acarrearía la pérdida de su poder y privilegios.

Por otra parte, como pudo observarse, dentro del proceso de lucha hubo incontables momentos de consenso, no sólo entre las cúpulas de la burocracia política (secretarías de Estado), también entre éstas y la cúpula de dirigentes (el CEN del SNTE), en cuanto a las decisiones que habrían de tomarse —según momento y lugar— respecto al conflicto magisterial.

Se encontraron también momentos de consenso entre los actores antes mencionados y los mismos afectados —tal fue el caso del acuerdo de febrero de 1981. Consenso logrado no sin previas fricciones provocadas a su vez por momentos de coacción intencionada. Ésta no sólo se dio de arriba hacia abajo sino en ocasiones a la inversa. Por ejemplo cuando el movimiento magisterial, por su capacidad de movilización en número y espacio, adquirió un gran poder de negociación, aunque momentáneamente, y obligó a las autoridades a satisfacer algunas de sus demandas.

También se pudo ver —en el caso de los maestros de Oaxaca— que hubo grupos que no aceptaron vincularse al grueso del movimiento nacional, lo que impidió alcanzar un mayor consenso entre los maestros que impugnaban a su sindicato y a las autoridades correspondientes. No obstante, por su número y por sus logros, el consenso logrado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) fue muy significativo.

Aunque muchos éxitos se lograron, algunos fueron aparentes. Por ejemplo, la incorporación de cinco agentes democráticos en el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, por los relativos alcances de este comité. Porque, independientemente de que fuese efectiva dicha incorporación, los maestros democráticos serían minoría y muy probablemente terminarían cooptados. En una entrevista informal hice contacto con dos ex líderes del movimiento disidente, quienes me informaron que las carteras que en apariencia se cedieron a los maestros combativos sólo fueron creaciones de tipo nominal y jamás funcionaron en la práctica para los fines esperados por los combatientes. Sirvieron, según su apreciación, como una salida política para evitar la represión, frenando y enfriando al movimiento.

Lo hasta aquí descrito es un somero esbozo de la complejidad que implicó el movimiento magisterial. Pero es innegable que esta combatividad, que se haría manifiesta en subsecuentes movimientos, fue una aportación fundamental —aunque momentánea— para despertar la conciencia y los ánimos de los docentes. Vinculado a esto, como se ha mencionado ya, tal vez el logro más trascendental de ese periodo fue el conocimiento, a través de la práctica combativa, del potencial transformador del movimiento de masas.

También se pudo observar lo poco útil que resulta asignar al Estado el carácter omnipotente que en ocasiones se le atribuye. El movimiento muestra lo contrario cuando nos deja ver cómo la disidencia obliga a negociar a algunas autoridades del Estado mediante la coerción que resulta de la amenaza de huelga.

Por ejemplo, hubo *concertación* (no exenta de *coerción*) en la famosa "negociación de febrero" de 1981, cuando el gobierno de López Portillo obligó a pactar a la cúpula del SNTE y a la representación disidente, para dar una salida momentánea al conflicto generado en esos años.

Más bien prevalece un clima de concertación-coerción antes y después de los periodos de movilización, los cuales son relativamente breves.

Sin embargo, con la ayuda de la investigación hemerográfica, las relaciones entre los distintos actores analizados se presentan de manera global, más que como la construcción de un nuevo consenso general, como una especie de concertación impuesta desde el Estado hacia los maestros disidentes. Aunque también quizá, ambas cuestiones signifiquen en el fondo lo mismo.

Siglas y referencias

CCH	Consejos Centrales de Huelga
CCL	Consejos Centrales de Lucha
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CETEO	Comisión Ejecutiva de los Trabajadores de la Educación de Oaxaca.
CNOP	Central Nacional de Organizaciones Populares. México, D.F.
CRSMG	Consejo Regional Sindical de La Montaña, Guerrero. Guerrero, México.
CT	Congreso del Trabajo. México, D.F.
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. México, D.F.
IPN	Instituto Politécnico Nacional. México, D.F.
PRI	Partido Revolucionario Institucional. México, D.F.
Segob	Secretaría de Gobernación. México, D.F.
SEP	Secretaría de Educación Pública. México, D.F.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D.F.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

Publicaciones periódicas

Avance de Tabasco
1979 Villa Hermosa, Tabasco.

Diario del Sur
1979-1980 Tapachula, Chiapas.

Excélsior
1979-1981 México, D.F.

La Jornada
1979-1981 México, D.F.

El Sol del Soconusco
1979 Tapachula, Chiapas, Cadena de Periódicos Hermanos Grajales Gómez, marzo-diciembre.

La Voz del Sureste
1979 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, marzo-diciembre.

Unomásuno
1979-1981 México, D.F.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando
1978 *Política y racionalidad administrativa*, México: INAP.

ARRIAGA, María de la Luz
1991 "El magisterio en lucha", en *Cuadernos Políticos*, núm. 27, enero-marzo, pp. 85-101.

BLASCO, Juan Carlos
1977 "Relaciones laborales en América Latina", en Katzman y Reyna (comps.), *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina*, México: El Colegio de México.

CEBALLOS GARIBAY, Héctor
1995 *Poder y democracia alternativa*, México: Ediciones Coyoacán.

DURAND, Víctor Manuel
1994 "El papel de los sindicatos en la transición política mexicana", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 1, enero-marzo, pp. 29-43.

Estatutos del SNTE
s/f México: Editorial Benito Juárez.

FORO UNIVERSITARIO
1981 "Reportajes y Entrevistas", México: abril.

FRANZ, J. Hinkelammert
1995 "América Latina: la nueva rigidez del Estado", en *Revista Horizonte Sindical*, núm. 2, abril-junio.

LOYO BRAMBILA, Aurora
1985 *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México: Era.

MASSÉ N., Carlos Eduardo
1994-1995 "Neoliberalismo y movimiento magisterial en los ochenta", en *Revista Regiones*, vols. I y II, núms. 6-7, diciembre-julio, pp. 31-50.

OFFE, Claus
1982 "Las contradicciones de la democracia capitalista", en *Cuadernos Políticos*, México, núm. 34, octubre-diciembre.

PICO, Joshep
1987 *Teoría del Estado del Bienestar*, Madrid: Siglo XXI.

RESÉNDIZ, Ramón
1992 "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, abril-junio, p. 4.

REYNA, José Luis
1979 "Control político, estabilidad y desarrollo en México", en *Cuadernos del CES*, núm. 3, México: El Colegio de México.

REYNA, José Luis, Francisco ZAPATA *et al.*
1976 *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, México: El Colegio de México.

Secretaría de Educación Pública
1982 *Memoria, 1970-1982*, 2 tomos, México: Secretaría de Educación Pública.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
1984 *Manual de orientación ideológica y capacitación político-sindical*, México: Editorial del Magisterio "Benito Juárez".

SIRVENT, Carlos
1975 "La burocracia en México. El caso de la FSTSE", *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*: FCPS, Universidad Nacional Autónoma de México, abril-junio, p. 20.

STREET, Susan

1983 "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en *Estudios Sociológicos*, México: El Colegio de México, mayo-agosto.

1992 *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*: Ediciones de La Casa Chata (CIESAS, Colección Miguel Othón de Mendizábal).

WEISS, Eduardo

1985 "La articulación de las formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México", en *Estudios Sociológicos*, México: El Colegio de México, mayo-agosto.

WEBER, Max

1979 *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

WOLDEMBERG, José

1980 "Notas sobre la burocracia sindical en México", en *Revista de Ciencias Sociales*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Atzcapotzalco, diciembre.

FORMAS DE CONSENSO EN EL ÁMBITO ACADÉMICO. LÍMITES Y PERSPECTIVAS DE UN MODELO DE PARTICIPACIÓN EN MÉXICO

MATILDE LUNA [1]
(IISUNAM-Instituto Mora)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye un ejercicio teórico, desde la perspectiva histórica, orientado a identificar diversas formas de consenso en el ámbito académico.

Para sus propósitos pueden identificarse las diferentes formas de consenso por el tipo de autoridad que se reconoce, por los valores que rigen el desempeño de los actores, por el tipo de actores que intervienen, y por los mecanismos de decisión y acuerdo que prevalecen.

Si se abstrae el ámbito académico como espacio privilegiado de producción del conocimiento científico, siguiendo los parámetros anteriores podría destacarse la autoridad de los líderes, las élites o las "oligarquías" académicas; la permanente tensión entre valores como la equidad, la capacidad o la competencia, la lealtad y la libertad,[2] y los órganos colegiados como mecanismo de decisión más apreciados.

Sin embargo, a pesar de que la academia, y en particular la universidad, se ha caracterizado históricamente por su hermetismo para preservar su autonomía, libertad y capacidad crítica —lo que la hace una institución poco susceptible de "contaminarse" con lo que sucede en otras esferas sociales, y al mismo tiempo poco susceptible de transformarse como institución—, ahora más que nunca el sistema de conocimiento se encuentra profundamente entreverado tanto con el sistema político administrativo como con el sistema económico.

De aquí que temas como el de la política científica y tecnológica, y en particular el de la "pertinencia" del conocimiento —que hace presente la responsabilidad económica y social del quehacer científico—, o la discusión

[1] Agradezco los comentarios de Aurora Loyo, María Luna y Alicia Civera.
[2] CLARK, 1992.

sobre si las instituciones de educación superior deben desempeñar un papel más activo y directo en el desarrollo económico, y sobre la vinculación entre la academia y la industria, sean tan relevantes, tanto en el plano de las políticas nacionales e institucionales, como en organismos tan influyentes como el Banco Mundial y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

Esta íntima relación entre el conocimiento, la economía y la política, permite hablar de diversos modelos de coordinación de políticas científicas que pueden obedecer a directrices epistémicas, económicas o políticas.

De hecho, como lo hace Clark al estudiar los sistemas de educación superior en distintos países, éstos pueden caracterizarse por su cercanía a un modelo de autoridad académica, estatal o de mercado.

Desde tal perspectiva, en este trabajo se plantean tres ideas principales:

La primera es que en el ámbito académico —uno de los principales espacios de producción del conocimiento en México—, los años sesenta y setenta se caracterizaron por el reconocimiento de la autoridad de las élites académicas de más larga tradición; los años ochenta por la autoridad de la burocracia estatal; y el periodo que va de finales de los ochenta a principios de los noventa, por la autoridad del mercado.

La segunda idea es que cada una de estas modalidades de relaciones sociales tiene sus propias tensiones, las cuales se vuelven críticas en ciertos momentos, dando paso a una nueva forma de consenso. De aquí que uno de los objetivos del presente trabajo sea la identificación de las tensiones propias de cada modelo de relaciones sociales.

La tercera idea es que el ámbito académico en México atraviesa desde finales de los ochenta por cambios profundos en términos de los arreglos institucionales y los valores que privan en los procesos de producción, transmisión y circulación del conocimiento. Estos cambios apuntan a la restructuración social y política de dicho sistema, en la que es factible distinguir un nuevo patrón de relaciones al que puede denominarse *participativo* porque supone y se orienta hacia una intervención activa del gobierno, la academia y los empresarios, y en el que el conflicto de intereses y, consecuentemente, el acuerdo sobre intereses comunes tienen una importancia central.

El ejercicio teórico que aquí se expone es producto de dos fuentes principales: una de carácter teórico y otra de carácter empírico. La primera tiene como referente un conjunto de autores preocupados por las formas de coordinación social, ya sea en el marco más amplio de la sociedad o en el más específico de la producción de políticas públicas, y de los sistemas de educación superior. Se trata de Philippe Schmitter, Claus Offe y Burton

Clark, respectivamente. A partir de algunos de sus planteamientos se elabora una tipología de formas de coordinación social en el ámbito de la producción del conocimiento científico.

En cuanto a la fuente de carácter empírico, cabe señalar que una formulación inicial de este trabajo[3] se produjo para un proyecto de investigación colectiva sobre las relaciones entre el gobierno, la academia y las empresas en México,[4] que arrojó evidencias significativas para sustentar los principales argumentos de este ensayo, y por tanto tiene una deuda importante con el conjunto de los colaboradores del proyecto, en particular con Rosalba Casas, quien realizó el estudio sobre las políticas científicas y tecnológicas del gobierno; con Rebeca de Gortari, que hizo el estudio de los académicos, y con Gonzalo Varela, quien colaboró en la elaboración de las conclusiones del estudio.

Por último, a manera de introducción, cabe destacar que una de las limitaciones más importantes de este ensayo es su ubicación en un nivel de abstracción y generalización que necesariamente vela la riqueza de los hechos sociales y en particular la heterogeneidad del mundo académico: de sus distintas disciplinas, instituciones y comunidades.

En este sentido, puede decirse que se busca sobre todo identificar los principios de organización y los valores que han sido dominantes en el campo de la producción, transmisión y circulación del conocimiento científico.

En el primer apartado, se presenta una síntesis de la manera en que se han articulado los planteamientos de Schmitter, Offe y Clark para elaborar un repertorio de formas de consenso en el ámbito académico.

Sobre esta base, en el segundo apartado se propone una periodización de carácter general sobre los modelos de autoridad o coordinación del sistema de conocimiento que han privado en México, cuya principal finalidad es distinguir los nuevos principios de organización y valores imperantes en la rearticulación de los sistemas económico, político y epistémico.

Finalmente, en el tercer apartado se exploran las perspectivas y las tensiones de lo que podría considerarse una nueva forma de consenso en el ámbito académico.

SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TIPOLOGÍA DE MODELOS DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE CONOCIMIENTO

Un tema central en el campo de la sociología y la política es el de las normas que rigen el orden social. Esta preocupación ha sido vista desde diversos

[3] Una versión preliminar de este trabajo se encuentra en LUNA, 1997a.
[4] CASAS y LUNA, 1997.

ángulos: desde la perspectiva de la sociedad en general, como es el caso de Schmitter;[5] desde el ángulo de las estrategias de toma de decisiones, como es el de Offe,[6] y desde la perspectiva de los sistemas de educación superior, como el de Clark.[7]

En este apartado se ensaya una síntesis de diversas contribuciones de estos autores, a quienes se toma con cierta libertad con el propósito de identificar una tipología de las formas de coordinación social en el campo de la producción del conocimiento científico. Este ejercicio adopta como parámetros analíticos los principios de organización y los valores que caracterizan a cada modelo, los cuales, se presume, constituyen las bases del consenso y pueden informar sobre las tensiones y conflictos que en un momento dado pueden volverse críticos y dar lugar a una nueva forma de consenso.

Cada uno de estos autores, atendiendo a sus intereses, ha propuesto diversos modelos o estrategias de coordinación social, cuya correspondencia puede sintetizarse en el esquema 1.

ESQUEMA 1
Modelos o estrategias de coordinación social

Modelos de coordinación social (Schmitter)	Comunidad	Mercado	Estado	Asociaciones o concertación organizacional
Modelos de toma de decisiones (Offe)		Burocrático	Racionalidad dirigida	Consensual
Coordinación de sistemas de educación sup. (Clark)	Oligarquía académica	Mercado	Estado	

Para los fines de este trabajo, cabe destacar que para Schmitter la comunidad se finca en el acuerdo y se rige por la solidaridad espontánea y la identidad colectiva; la tensión que la caracteriza se da entre los "nativos" y los "forasteros".

En la academia, a la que no por casualidad se le refiere como comunidad, este principio de organización es fuerte, aunque en su configuración también lo son —siguiendo a Clark— las "oligarquías académicas". Puede decirse que su peso determina el privilegio de la lealtad, al mismo tiempo que la tensión de este valor con otros que son propios de la comunidad académica, como la libertad, la capacidad y la equidad.

[5] SCHMITTER, 1992.
[6] OFFE, 1975 y 1976.
[7] CLARK, 1992.

El modelo de mercado, por su parte, se basa en la competencia dispersa; tiene entre sus actores principales a las empresas y los consumidores, y predomina la tensión entre compradores y vendedores (en el esquema de Schmitter el mercado político también juega un papel en la configuración del modelo).

El paradigma de Estado se basa en la autoridad jerárquica, su principal beneficio es la predictibilidad, y los organismos burocráticos constituyen un actor central. Su tensión principal se da entre los privilegios de los gobernantes y las obligaciones de los gobernados.

Por último, la concertación organizacional, cuyos actores principales son las asociaciones de interés, sus miembros, los no miembros y las agencias gubernamentales, se finca en el acuerdo en torno a intereses específicos, al mismo tiempo que su tensión es tripolar: entre líderes, miembros y Estado.

Nuevamente para los fines de este trabajo se puede destacar que Offe, sobre una base de corte weberiano, distingue tres tipos de estrategias o tipos de formulación de políticas públicas: el burocrático, que a pesar de su nombre se encuentra relacionado con un esquema de mercado en la medida en que es afín a un Estado cuyas actividades están limitadas a la asignación de recursos (por oposición a actividades productivas y de regulación), que supone un Estado de tipo legal racional, y que es también afín al principio de las mayorías políticas; el de racionalidad dirigida, cuyo recurso técnico político por excelencia es la planeación, y puede inscribirse en un esquema de Estado, y el modelo consensual, basado en el conflicto democrático y el consenso, que puede ser inscrito en el modelo de orden social regido por la concertación organizacional.

De manera más específica, para Offe la forma de operación del modelo burocrático está determinada por estructuras jerárquicas (o por las mayorías políticas), responde a procedimientos de rutina, depende de reglas generadas en la cúspide de la estructura jerárquica, y una actividad se juzga como adecuada si se conforma respecto a ciertas reglas y procedimientos —ya sea legales o políticos. En el modelo de racionalidad dirigida, la racionalidad técnica y la eficiencia económica inspiran su modo de operación, que depende de metas preconcebidas; sus directrices provienen de los "expertos", y una actividad se juzga adecuada si lleva a ciertos resultados. El modelo consensual supone, por su parte, un proceso altamente descentralizado de consenso y conflicto político, y su principal determinante es, por lo tanto, el conflicto de intereses o el acuerdo sobre intereses comunes que existe entre los miembros de las agencias administrativas y del "entorno"; sus directrices provienen fundamentalmente de los "clientes" o receptores de los beneficios, y una actividad se juzga adecuada si hay participación.

De manera explícita o implícita, los tres autores comparten ciertos principios metodológicos que también se asumen en este trabajo. Entre

ellos, es importante destacar tres. En primer lugar subyace la idea de que los principios de organización y los valores tienen un efecto determinante en la producción de ciertos hechos y de ciertas relaciones entre ellos. A la manera de Offe se trataría de desentrañar "la gramática de los eventos".

En segundo lugar, podría decirse que a partir de estos modelos el reto principal consiste en definir la manera en que se encuentran combinados en un contexto dado. En nuestro caso los paradigmas de política identificados representan de hecho una combinación de estrategias de coordinación, con ciertas pautas dominantes. Esta acotación es importante para evitar de entrada dicotomías simplistas. Así por ejemplo, los actores principales asociados a estos modelos no necesariamente aparecen o desaparecen, sino que sus concepciones sobre el conocimiento y su función se modifican. Este supuesto es importante también porque pone en relieve el problema de la identificación de las directrices que norman las políticas —de origen estatal, económico o epistémico—, y las concepciones y mecanismos que relacionan —de manera articulada o no— estas tres esferas.

En tercer lugar, no se trata de modelos funcionales; cada uno de ellos es intrínsecamente inestable y tiene sus propias tensiones y limitaciones.

A partir del esquema anterior —tomando como base la tipología de Clark para el sistema de educación superior, quien distingue el modelo de Estado, el de mercado y el de la autoridad académica, pero al mismo tiempo los enriquece con las diversas propuestas de Offe y Schmitter— se pueden plantear cuatro, y no tres modelos de coordinación del sistema de conocimiento cuyos elementos se muestran en el esquema 2, en función de los siguientes parámetros: el tipo de autoridad que prevalece; los principios que

ESQUEMA 2
Modelos de autoridad (o de coordinación) del sistema de conocimiento

Autoridad	*Principios*	*Actores*	*Sistema*
Élite académica	Lealtad/ competencia/equidad/ libertad (decisiones colegiadas)	Líderes académicos	Conocimiento
Burocracia estatal	Autoridad jerárquica (planeación)	"Expertos" y agencias gubernamentales	Racional-burocrático
Mercado	Competencia (evaluación)	Empresarios	Económico
Estado reticular (modelo participativo)	Calidad/participación múltiple (conflicto democrático/consenso)	Asociaciones de interés/agencias gubernamentales	Político (redes institucionales)

las rigen, es decir, sus valores más destacados y sus mecanismos de decisión por excelencia (los cuales se muestran entre paréntesis), los actores que las caracterizan, y el sistema de referencia más importante de cada modelo.

TIPOS DE AUTORIDAD ACADÉMICA. UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

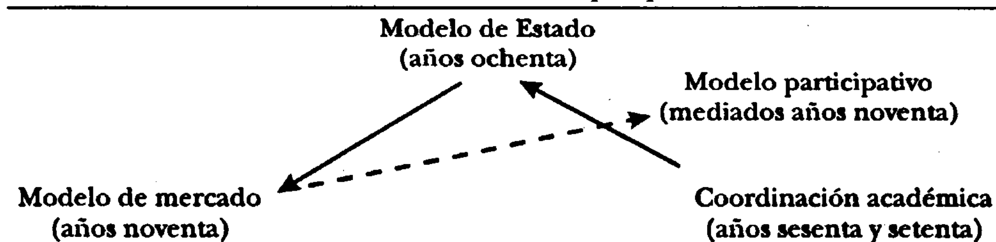
Como se mencionó anteriormente, Clark[8] identifica tres patrones de coordinación del sistema de educación superior a partir del estudio de dichos sistemas en diferentes países. Sus hallazgos se representan con un triángulo, cuyos vértices son ocupados por el Estado, el mercado y la oligarquía académica, y dentro de él gravitan los diferentes países estudiados por el autor desde un enfoque sincrónico, en función de su cercanía con esos patrones de coordinación.

Siguiendo este esquema, si se observa la dinámica de las políticas científicas, tecnológicas y de educación superior en México, a lo largo de las tres últimas décadas, puede reconocerse que junto con el cuarto patrón identificado —el del Estado reticular—, estos modelos aparecen en secuencia histórica.

El primer periodo, que se ubica a grandes rasgos en la década de los años setenta, se encuentra regido por la autoridad de la élite u "oligarquía" académica; el segundo, que corre hasta fines de la década de los ochenta, se caracteriza por una autoridad burocrática; el tercero, que se extiende entre fines de los ochenta y principios de los noventa se basa en un modelo de integración de mercado, y el cuarto, que se perfila a mediados de los noventa, responde a un patrón de integración organizacional o participativo, que involucra una intervención gubernamental de nuevo tipo.

De manera consecuente con la representación gráfica de Clark, esta secuencia se ilustra en el esquema 3.

ESQUEMA 3
Los modelos de coordinación en perspectiva histórica



[8] CLARK, 1992.

Desde esta perspectiva puede decirse que en México la primera etapa identificada, correspondiente a los años setenta, está, en términos muy amplios, basada en la autoridad de las élites académicas de más larga tradición, en buena parte ubicadas en la ciudad de México y de manera específica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

No obstante el enorme peso del financiamiento estatal, el sistema de educación superior se caracteriza por su irregularidad y su gran crecimiento, que solía calificarse de "anárquico" en los diagnósticos oficiales del sistema de fines de los ochenta.[9] De hecho, podría decirse que su crecimiento obedece a directrices que provienen del ámbito académico, y a concepciones que favorecen esa expansión en el ámbito político.

En este sentido, rige la idea de los expertos y los políticos de que la expansión cuantitativa de la educación superior es indispensable para estimular el progreso técnico, económico y social.

En el campo científico y tecnológico, en esta etapa tiene lugar la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) con el impulso de la comunidad científica[10] y con un poder determinante de las llamadas ciencias duras y en particular de los físicos, que en la actualidad todavía mantienen.

Por lo que a la propia comunidad científica corresponde, es perceptible el predominio de una concepción desinteresada del conocimiento,[11] que tiene como contraparte —en el marco de una política económica de corte proteccionista— el desinterés de los empresarios por las instituciones académicas públicas, en las que se desarrolla gran parte de la investigación científica, frente al impulso a la educación superior privada para formar sus propios cuadros de profesionales.[12]

En términos de los valores que rigen a la comunidad científica, la identidad colectiva y la tensión entre los miembros y los no miembros se representarán en el alto valor de la autonomía, de la libertad y de los órganos colegiados como mecanismo propio para producir acuerdos. Sin embargo también, junto con la configuración y consolidación de las élites académicas u "oligarquías", como las llama Clark, la lealtad adquirirá un valor privilegiado y fungirá como mecanismo de control político. La ubicación de estas élites en posiciones de poder derivará en un desarrollo desigual de las distintas disciplinas, por la asignación diferenciada de los recursos gubernamentales.

[9] Poder Ejecutivo Federal, 1989.
[10] CASAS, 1985.
[11] DE GORTARI, 1997.
[12] LUNA, 1997b.

El segundo periodo, en el que predomina un modelo de coordinación de políticas basado en la autoridad estatal, y que corre a lo largo de la década de los ochenta, se caracteriza por un expansivo proyecto de planeación, que responde al nuevo perfil del sistema político administrativo, sintetizado en la creación de la poderosa Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Su impacto en las políticas de ciencia y tecnología se puede advertir en la ubicación del Conacyt en la SPP, el cual apenas al inicio de la década de los noventa se reubicará en la Secretaría de Educación Pública.

A este periodo corresponde el intento de integrar el sistema de conocimiento mediante la creación de una multiplicidad de dispositivos que van desde la Ley de Planeación de la Educación Superior y la Ley para Promover y Coordinar el Desarrollo Científico y Tecnológico, hasta la creación de una amplia gama de instancias de planeación en los ámbitos nacional, regional y estatal, y la fijación de prioridades de desarrollo por cuerpos burocráticos.

Las políticas gubernamentales se caracterizan así por la búsqueda de una estructura moderna para el sistema de educación superior, basada en esfuerzos por sistematizar la planeación y la estructura de toma de decisiones, que no sólo amplía los poderes del gobierno en el área sino también incrementa sustantivamente el poder de los rectores.

Este modelo tiene como límite más evidente su verticalidad; sin embargo, puede funcionar en condiciones de relativa estabilidad política y económica. De manera específica, y siguiendo a Offe, el modelo de racionalidad dirigida puede convertirse en un principio organizador sólo si las metas propuestas por el gobierno son asumidas por los sectores clave de la sociedad y si es capaz de tener metas operacionales y claramente definidas. Esto es complicado porque las metas por lo general son controvertibles; es difícil interpretar datos del ambiente para transformarlos en estrategias; existe una variedad de intereses, demandas, necesidades y tensiones de naturaleza contradictoria, y por lo general, el gobierno es incapaz de imponer su propia visión de metas. Esto se dificulta cuando el Estado tiene fuertes límites fiscales, porque restringe su capacidad de maniobra.

Estas limitaciones se pondrían de manifiesto en la segunda mitad de la década de los ochenta, caracterizada por el desencanto de la planeación, lo que en realidad puede verse como el preámbulo del establecimiento de un modelo de mercado que, con diferentes grados de profundidad, se encuentra ya implantado en las sociedades occidentales y es fuertemente promovido por influyentes organismos financieros internacionales.

Son perceptibles elementos tales como: el colapso de la fe en la planeación social, tanto por la complejidad que adquiere la educación superior en términos de su diferenciación, como por la complejidad del entorno para diseñar innovaciones apropiadas y llevarlas a cabo con éxito; la falta de claridad en la planeación y en los fines y las tareas de la educación superior;

la falta de principios dominantes y claramente definidos como efecto de la diversificación de la estructura del sistema, y el debilitamiento de la idea de que era factible concebir *la* estructura moderna de los sistemas de educación superior.

Este ambiente ideológico de mediados de la década de los ochenta se caracterizó además por campañas de desprestigio hacia las instituciones académicas públicas difundidas por los sectores más conservadores del empresariado, quienes veían a las universidades como productoras de conocimientos inútiles, como formadoras de profesionales incapaces de incorporarse al mercado de trabajo y aún más, como focos de subversión.[13] En un tono menos beligerante, pero con una fuerte reducción del gasto público, esta visión sería secundada por el gobierno, en el marco más amplio de una crisis económica y de cambios en el modelo de desarrollo —que ahora estaría basado en la liberación de las fuerzas del mercado, en la generación de condiciones de competencia (aunque de hecho esto se restringió a la gran empresa), y en la integración al mercado estadunidense—, acompañado por la reforma institucional impulsada desde fines de la década de los ochenta, que modifica significativamente la estructura y las funciones del Estado —que de regulador y propietario tiende a configurarse como un Estado de fomento, orientado fundamentalmente a crear las condiciones para el desarrollo eficiente del sector privado, considerado este último reiteradamente en el discurso gubernamental como el eje del desarrollo.

Independientemente de sus inconsistencias prácticas, lo que caracteriza el periodo que va de fines de los ochenta a principios de los noventa es el tránsito de un modelo de coordinación social basado en el Estado a un modelo de mercado, aunque paradójicamente, fuertemente impulsado por el gobierno.

De esta manera, nuestro tercer modelo se inscribe en el proyecto gubernamental de "modernización" educativa, científica y tecnológica,[14] que corresponde a los años noventa, y que se identifica por la orientación a la integración del sistema de conocimiento con base en la autoridad del mercado. Ello involucra diversos tipos de fenómenos, entre los cuales cabe mencionar los siguientes: el desplazamiento de la planeación por la evaluación que, bajo la fórmula de concursos en muy diversos campos (institucional, individual, de planes y programas o de proyectos), tiene la propiedad de colocarlos en un ámbito de mercado o competencia (en un sentido muy amplio); la integración (o confusión) de directrices de carácter económico y epistémico, que introduce criterios y valores como la competitividad y la productividad —tradicionalmente asociados al mundo del mercado— para

[13] *Idem.*
[14] Conacyt/SEP, 1990.

evaluar la calidad, considerada como el gran reto y principio rector del programa de modernización; la concepción de la vinculación o la intervención del sector privado en el financiamiento y en el funcionamiento de los sistemas educativo y tecnológico, como elemento racionalizador de estos sistemas, y consecuentemente la apertura de espacios institucionales a la participación del sector privado en el diseño de políticas tanto de carácter gubernamental como institucional.

Entre las políticas orientadas a la coordinación de mercado destacan las siguientes: el establecimiento de criterios y mecanismos para la asignación de recursos fincados en la evaluación; la promoción de un nuevo sistema de acreditación de conocimientos; el establecimiento de una comisión nacional encargada de definir criterios de excelencia y de elaboración de programas y planes de estudio; la elaboración de un plan rector para el desarrollo de la educación superior tecnológica, concertado con los sectores "social" y productivo, y la concepción de un proceso nacional de evaluación.

El modelo de mercado, a diferencia de los de autoridad académica y burocrática, que destacan la oferta, pondría énfasis en la demanda, no sólo del mercado de trabajo, sino también de una amplia gama de servicios de toda índole, acelerando procesos de comercialización en la academia, que se expresan en la multiplicación de contratos de vinculación entre la academia y las empresas con objetivos que van desde el desarrollo tecnológico hasta la provisión de servicios técnicos, pasando por la formación de recursos humanos.[15]

Un valor privilegiado en la academia es la capacidad o la competencia, en buena parte medida por la facultad de vincularse al entorno, y particularmente a las empresas o al sistema económico en general, en combinación con la difusión y arraigamiento de la "empresarialidad", como un atributo altamente valorado. Surgen en la academia nuevos actores (como los emprendedores o los asesores académicos para la industria), y nuevos esquemas institucionales (como las agencias de vinculación o los consejos académicos externos dentro de la UNAM para la participación gubernamental y empresarial en el diseño de planes de estudio), que producen una nueva diferenciación interna de la comunidad académica cuyo eje es la vinculación. Hay así disciplinas, campos disciplinarios, proyectos o investigadores vinculados o "vinculables" con la economía, que por lo tanto poseen mayores recursos y en ocasiones también mayores privilegios.

Estos cambios tienen como contraparte una también sorprendente modificación de las actitudes, las representaciones simbólicas y las estrategias empresariales, que se distinguen por una disposición cooperativa del sector privado para emprender proyectos conjuntos con las instituciones

[15] Véase Casas y De Gortari, 1997; y Luna, 1997c.

académicas públicas, y por una concepción de las universidades públicas como "semillero de emprendedores", que contrasta con su anterior visión: "focos de subversión".[16]

Por todo este conjunto de características, y en particular por el nuevo papel del gobierno, podría decirse que el modelo de mercado se encuentra profundamente entreverado con el modelo participativo. De hecho, el mercado ha tenido fuertes limitaciones de carácter operativo, lo que puede expresarse, por ejemplo, en la ausencia de un mercado académico que permita la movilidad de los investigadores y estudiantes, o en el limitado número de proyectos "exitosos" entre la academia y la industria para la innovación. Debe destacarse, sin embargo, que el mercado ha tenido un fuerte impacto en las políticas gubernamentales e institucionales (en el sentido arriba descrito), y en los valores de la cultura académica, la que no sólo ha asumido el valor de la "empresarialidad" sino también ha generado mecanismos de vinculación importantes.

Es así que, si bien en principio adoptando y adaptando los parámetros de Schmitter al ámbito académico, estaríamos presenciando cambios que van del control jerárquico a la competencia como principio de coordinación, y de la planeación a la evaluación como mecanismo de toma de decisiones; de los organismos burocráticos a las empresas y los "consumidores" de la oferta educativa, y de las innovaciones científicas y tecnológicas como actores centrales; de la tensión entre los "expertos" de las agencias gubernamentales y la comunidad académica, a la tensión entre la oferta de las instituciones académicas y la demanda del mercado de trabajo; este conjunto de transformaciones arroja una descripción incompleta. Ello se debe a la presencia tan importante del gobierno; a la funcionalidad que tiene el conflicto de intereses entre diversos actores y el acuerdo sobre intereses comunes, y a la destacada presencia de las distintas asociaciones de interés.

En suma, puede decirse que el papel central que adoptan la educación, la ciencia y la tecnología para alcanzar rangos aceptables de productividad y competitividad en el marco de la internacionalización, hace del conocimiento un valor que "no puede ser dejado sólo en manos" de los científicos y académicos. Tanto el gobierno como los empresarios procurarán intervenir en las directrices del sistema de conocimiento en múltiples estratos jerárquicos, dando vigencia o al menos poniendo en el tapete de la discusión una nueva configuración de sus relaciones, en la que la participación de los diversos actores en juego y el acuerdo sobre intereses comunes es fundamental, dando con ello preeminencia al sistema político.

[16] LUNA, 1997b.

HACIA UN MODELO PARTICIPATIVO. PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES

En otro trabajo hemos definido este modelo como neoestructural, porque involucra un nuevo tipo de intervención gubernamental; como neocorporativo, porque depende del concurso activo del gobierno y de diversos actores colectivos, como son particularmente las asociaciones académicas (por ejemplo, la Academia de la Investigación Científica), las de profesionistas (como la Sociedad de Egresados de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, por mencionar una de las más importantes), las instituciones de educación superior (la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), las de científicos (como el Consejo Consultivo de Ciencias) y las empresariales (la Confederación de Cámaras Industriales, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y la Confederación Patronal de la República Mexicana), o como reticular, porque involucra la creación de redes de intercambio político entre diversos actores individuales y colectivos.[17] Para los fines del presente trabajo, a este modelo también se le considerará participativo.

Este nuevo patrón de relaciones sociales puede asociarse al ampliamente reconocido desplazamiento del modelo lineal de producción del conocimiento por un "modelo interactivo" (OCDE), y al llamado modelo de "triple hélice", analizado en muy diversos países y caracterizado por el papel que desempeñan el gobierno, las instituciones académicas y las empresas en la producción del conocimiento científico y técnico.[18] En el corazón de este nuevo tipo de relaciones se encuentra también el altamente valorado concepto de sinergia, a partir del cual la calidad de los elementos que intervienen en la producción de innovaciones no es tan importante como la capacidad de relacionarlos.

En suma, la década de los años noventa puede caracterizarse como un periodo de relaciones inestables no solamente debido a los rápidos cambios experimentados por el tránsito de un modelo a otro, sino porque el propio modelo neoestructural o participativo, por su naturaleza requiere conjuntar distintas lógicas por medio del sistema político. Desde esta perspectiva el problema no es, como sucede en el debate nacional e internacional, quién desempeña o debe asumir el papel rector en la producción de innovaciones: ¿el gobierno, los académicos o las empresas?, o quién debe definir la calidad y la pertinencia del conocimiento, sino cómo conjuntar estas diversas lógicas.

Para explorar algunas respuestas a este problema resulta necesario referirse a las perspectivas y limitaciones del modelo participativo.

[17] CASAS y LUNA, 1997.
[18] ETZKOWITZ y LEYDERSDOFF, 1997.

En primer lugar, podría decirse que este modelo es funcional en periodos de crisis o grandes estrategias modernizadoras como las que ocurren en México en la década de los noventa, en tanto que genera consensos sobre los problemas y la manera de resolverlos.

Sin embargo, el modelo consensual tiene ciertos efectos perversos como es la excesiva politización de las estructuras de toma de decisiones —tanto en el ámbito gubernamental como en el institucional—, las que no sólo reflejan los conflictos de intereses sino que los crean al actuar bajo severos límites institucionales y presupuestales, y la incapacidad del gobierno para actuar a largo plazo, en tanto que la autoridad reside en la "clientela" o los receptores de los beneficios.

La academia no sólo se enfrenta con el problema de hacer compatibles valores tan distintos como la equidad, la calidad, la libertad y la lealtad, sino también los valores y los tiempos del sistema económico (la ganancia), y político (la participación múltiple).

Para los empresarios, por su parte, es difícil traducir sus requerimientos técnico-económicos, que por lo general exigen soluciones de corto plazo, a los códigos del sistema de conocimiento.

Este conjunto de problemas se puede sintetizar en la tensión entre la competencia y la cooperación, y entre la calidad y la participación múltiple, tensiones propias del modelo participativo.

Frente a este panorama se requiere una estructura institucional flexible de carácter reticular: en la esfera gubernamental, capaz de articular diversos actores y campos de política (económica, social, científica y tecnológica), y en el plano institucional, diversas dependencias, disciplinas y sectores económicos, que de manera más amplia permitan la capitalización de procesos de aprendizaje derivados de la interacción.

Desde esta perspectiva un problema central es el de las estructuras de representación de intereses. Si bien en el ámbito académico no existe una estructura de tipo corporativo, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación del sistema de educación básica (la cual es afín al modelo burocrático), tampoco existe una amplia y consolidada estructura de representación de intereses, en la medida en que las élites académicas y los gremios más poderosos han tendido fuertes vasos comunicantes con influyentes organizaciones de la comunidad académica (como la Academia de la Investigación Científica y el Consejo Consultivo de Ciencias), reproduciendo estructuras de poder verticales fincadas en gran medida en relaciones de lealtad.

Por el lado de los empresarios el problema tampoco es fácil, por el predominio de una estructura corporativa basada en una diferenciación sectorial que subordina otro tipo de intereses empresariales, como los

determinados por el tamaño de las empresas, la región en la que operan o sus problemas tecnológicos.

Los problemas de representación de los sectores académico y empresarial se han vuelto aun más complejos por la importancia que han adquirido las interacciones entre los estratos local, nacional e internacional en la producción y circulación del conocimiento, y por la importancia que han adquirido diversos campos tecnológicos como la biotecnología, las telecomunicaciones, los nuevos materiales y la microelectrónica, que funden tanto diversas disciplinas como sectores económicos y ramas industriales, produciendo nuevos actores con nuevos intereses.

A manera de conclusión podría decirse que más que un mercado efectivo, la articulación de múltiples iniciativas, intereses y valores requiere de una gran variedad de redes institucionales, de una efectiva representación de intereses y de un eficiente esquema de concertación, lo que se define fundamentalmente por un código político.

BIBLIOGRAFÍA

CASAS, Rosalba y Carlos PONCE

1986 *Institucionalización de la política gubernamental de ciencia y tecnología, 1970-1976*, México: Taller de Investigación, núm. 1, IIS-Universidad Nacional Autónoma de México.

CASAS, Rosalba y Matilde LUNA (coords.)

1997 *El gobierno, la academia y los empresarios en México. Hacia una nueva configuración de relaciones*, México: Plaza y Valdés/IIS-Universidad Nacional Autónoma de México.

CASAS, Rosalba y Rebeca DE GORTARI

1997 "La vinculación en la UNAM: Hacia una nueva cultura académica basada en la empresarialidad", en Rosalba Casas y Matilde Luna (coords.), *El gobierno, la academia y los empresarios en México. Hacia una nueva configuración de relaciones*, México: Plaza y Valdés/IIS-Universidad Nacional Autónoma de México.

CLARK, Burton

1992 *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México: Nueva Imagen/Universidad Futura/Universidad Autónoma Metropolitana.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)/
Secretaría de Educación Pública (SEP)

1990 *Programa de modernización científica y tecnológica*, México.

DE GORTARI, Rebeca

1997 "Los académicos: de la producción a la comercialización del conocimiento", en Casas y Luna (coords.), *El gobierno, la academia y los empresarios en México. Hacia una nueva configuración de relaciones*, México: Plaza y Valdés/IIS-Universidad Nacional Autónoma de México.

ETZKOWITZ, Henry y Loett LEYDERSDOFF (eds.)

1997 *The Triple Helix: University-Industry-Government Relations: a Laboratory for Knowledge Based Economic Development*: University of Amsterdam.

LUNA, Matilde

1997a "Modelos de coordinación entre el gobierno, el sector privado y las universidades", en Casas y Luna (coords.), *El gobierno, la academia y los empresarios en México. Hacia una nueva configuración de relaciones*, México: Plaza y Valdés/IIS-Universidad Nacional Autónoma de México.

1997b "La visión del sector privado hacia la universidad pública: de semillero de guerrilleros a semillero de emprendedores", en Casas y Luna (coords.), *El gobierno, la academia y los empresarios en México. Hacia una nueva configuración de relaciones*, México: Plaza y Valdés/IIS-Universidad Nacional Autónoma de México.

1997c "Panorama de la vinculación en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)", en Casas y Luna (coords.), *El gobierno, la academia y los empresarios en México. Hacia una nueva configuración de relaciones*, México: Plaza y Valdés/IIS-Universidad Nacional Autónoma de México.

OFFE, Claus

1975 "The theory of the capitalist state and the problem of public policy formation", en L. Lindberg *et al.* (eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Gran Bretaña, Lexington: D.H. Hearth.

1976 "Crisis of crisis management: elements of a political crisis theory", en *International Journal of Politics*, vol. VI, núm. 3, Nueva York: International Arts and Sciences Press, Ins.

Poder Ejecutivo Federal

1989 *Programa para la modernización educativa*, México.

SCHMITTER, Philippe

1992 "Comunidad, mercado, Estado ¿y las asociaciones?, la contribución esperada del gobierno de intereses al orden social", en Ocampo, Rigoberto (comp.), *Teoría del neocorporativismo: ensayos de Philippe Schmitter*, México: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, pp. 297-334.

Tercera Parte

FINANZAS PÚBLICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO

INTRODUCCIÓN

GUILLERMO GUAJARDO

Los tres capítulos siguientes se concentran en los casos de México y Chile, cuyo eje común es la capacidad del Estado para buscar bases económicas de sustentación mediante un juego de consenso y coacción. En este juego los casos analizados parecen inclinarse más hacia una estrategia coactiva a fin de construir un proyecto económico en donde el Estado tiene capacidad para establecer reglas sobre la banca, las fuerzas armadas y los productores bajo condiciones históricas específicas y a veces paradójicas.

En el caso de México el Estado alcanza un alto grado coactivo sobre la banca local y los productores, y una relación de autonomía frente a los inversionistas extranjeros durante las décadas de 1910 a 1920, en los momentos en que el Estado mexicano estaba en su fase más débil, producto de la Revolución y de su reformulación política y social. En cambio, cuando a fines del siglo XX logra su mayor desarrollo, es incapaz de mantener el mismo grado de control sobre las presiones externas y los actores locales a partir de la crisis de 1982.

Una paradoja se advierte también en el caso de Chile, en donde desde el siglo XIX la clase dominante impuso a los militares una subordinación al poder civil mediante el fortalecimiento de las instituciones civiles. Sin embargo cuando la república oligárquica entró en crisis en el decenio de 1920, afloraron corrientes de autonomía y proyectos económicos por parte de las fuerzas armadas, planes que serían abortados desde la década de los treinta, vaciando a los militares de corrientes industrialistas. Ello creó la antesala para que en 1973 intervinieran las fuerzas armadas en los momentos en que el Estado chileno había alcanzado un alto grado de expansión. Así los militares chilenos logran su autonomía corporativa al disminuir el poder del Estado, cambiando el rumbo de la economía, estableciendo una economía abierta en donde hay una mayor presencia del sector externo.

Los trabajos de esta sección tienen en común el hecho de que la consolidación del Estado en algunos países latinoamericanos se ha dado mediante un incremento de la movilidad del capital y del sector externo, y no necesariamente valiéndose del mercado interno. Es más, a veces el proceso de fortalecimiento del Estado ha implicado un debilitamiento de la economía interna de los países.

El primer capítulo que aborda esta temática es el de Carlos Marichal, "La deuda externa: el manejo coactivo en la política financiera mexicana, 1885-1995", en donde plantea la utilidad de los conceptos de consenso y coacción para analizar *la relación de fuerzas* entre los principales actores involucrados en las negociaciones y renegociaciones de la deuda externa mexicana a lo largo de un siglo. Eligió cuatro momentos para ilustrar esta problemática, haciendo énfasis en el *ejercicio de la coacción en el ámbito de las finanzas públicas*. Las principales coyunturas son: la renegociación de la deuda externa mexicana en los años de 1884-1888; las renegociaciones de los años veinte; la renegociación de 1942-1946; las que se dieron después de la crisis de la deuda externa en 1982, y los acuerdos financieros que se firmaron a partir de febrero de 1995, tras la última devaluación.

Así, Marichal ofrece un marco analítico para entender la complejidad de cada uno de los distintos niveles de coerción en el manejo de las políticas de endeudamiento externo, los cuales, por otra parte, tienden a sobreponerse, creando un mosaico de tensiones entrecruzadas y cambiantes.

Para entender el carácter diverso de la coacción en las repetidas negociaciones de la deuda externa mexicana hay que comenzar por identificar las relaciones que enlazan a los principales actores (activos y pasivos) en estas transacciones de carácter financiero y político. El autor identifica *cuatro niveles diferentes*, cada uno igualmente trascendente: *1)* la vinculación jerárquica entre el gobierno mexicano y los contribuyentes, que puede (y suele) implicar que el primero imponga la política financiera sobre los segundos; *2)* la relación cambiante entre el gobierno mexicano y la banca nacional en el manejo de la deuda pública; *3)* las relaciones entre el gobierno mexicano y la banca extranjera, así como con otros acreedores internacionales en las distintas renegociaciones de la deuda, y *4)* la relación entre el gobierno mexicano y aquellos gobiernos extranjeros que pueden llegar a participar (directa o indirectamente) en la restructuración de la deuda.

En todos estos casos la relación de poder suele variar, dependiendo de la coyuntura histórica. No obstante, hay algunas líneas de tensión constantes y ciertos factores que tienden a producir un mayor grado de equilibrio o desequilibrio entre esas fuerzas.

Para Marichal, al revisar algunos aspectos de diversas contrataciones o renegociaciones de la deuda externa mexicana se advierte que realizando un análisis de la problemática financiera a partir del uso de los conceptos de consenso y coacción es factible un entrecruzamiento de los enfoques de la ciencia política, la economía, y lo jurídico. Sugiere tres puntos para optimizar las investigaciones futuras en este terreno: *1)* conviene identificar y precisar las relaciones entre diversos grupos de actores y efectuar el análisis de cada uno por separado; *2)* en cada nivel es necesario estudiar con sumo cuidado la relación de fuerzas entre los principales actores, la cual resulta

cambiante y por lo tanto condicionada de manera histórica, y *3)* es importante evaluar en el futuro los costos y beneficios de la coacción o del consenso para los diferentes actores involucrados. A este último objetivo debieran encaminarse las investigaciones del tipo ensayado aquí.

Por su parte María Cecilia Zuleta, en "La revolución y la agricultura del algodón y del henequén. Coerción y negociación en Yucatán y la Comarca Lagunera, 1915-1918", analiza en el periodo de la Revolución mexicana el proceso de institucionalización de la Revolución en la esfera de la política y de la economía que, con avances y retrocesos, tuvo lugar entre 1916 y durante toda la década de 1920. Si bien este proceso de institucionalización conduce indiscutiblemente al terreno de la coerción como instrumento de construcción del nuevo aparato estatal que emerge de la contienda militar, también conduce a un complejo juego de coerción/consenso, en el que las autoridades políticas y militares, al tiempo que se consolidan en el poder, establecen acuerdos, arreglos y compromisos para asegurar su permanencia en éste y fincar los cimientos de un nuevo orden político, económico y social. En ese terreno movedizo de negociaciones, coerción y acuerdos coyunturales se desarrolla el estudio de Zuleta.

El trabajo aborda ese complejo juego en dos regiones diferentes: La Laguna y Yucatán, y examina la política seguida por el gobierno central en torno a la agricultura del algodón y del henequén así como los primeros pasos que hacia la instauración del nuevo orden revolucionario se dieron entre 1915 y 1918, en especial en la esfera económica.

Se intenta demostrar que, pese a las diferencias regionales, existió una misma racionalidad en las políticas orquestadas en ambas por el "Primer Jefe" de la revolución constitucionalista, Venustiano Carranza: lograr la reactivación de la producción agrícola otorgando ciertos beneficios a los productores, y controlar los recursos financieros generados por ésta mediante la presión fiscal y la vigilancia de la comercialización. La contrapartida de la presión confiscatoria (el control de las cosechas y de las instancias de comercialización) y de la presión fiscal sobre los productores, fue la oferta de crédito para refaccionar las cosechas. Estos lineamientos comunes ejemplifican el fuerte proceso de centralización política iniciado por Carranza ya desde el periodo preconstitucional.

El análisis de los dos casos muestra que el eje del juego político aplicado por Carranza y sus procónsules fue la articulación de las instancias políticas coercitivas con la negociación sectorial, de tal manera que fuera fácil transferir tanto las decisiones políticas como la mayor cantidad posible de recursos fiscales del ámbito local al federal. Se ve en la gestión constitucionalista un claro esfuerzo por centralizar el control de la política y de las principales fuentes de ingresos comerciales y fiscales, lo que demuestra la rapidez con que se procuró instaurar una fuerte centralización de la gestión política y

administrativa, que fuera uno de los fundamentos del proceso de institucionalización de la Revolución.

Guillermo Guajardo en "Desde el cuartel. La oposición civil a los proyectos económicos de los militares en Chile, *c.* 1870-1930", analiza algunas raíces históricas de la opción que tomaron los militares chilenos en 1973 al aplicar un proyecto que desplazó al Estado y a la industrialización como agentes activos del crecimiento. El análisis presenta una interpretación distinta de la habitual cuando aborda las relaciones entre civiles y militares, al preocuparse de la coacción civil sobre estos últimos, a diferencia del inverso proceso que ejercieron los militares desde la década de 1970. Se refiere a la constante coacción del mundo civil a los proyectos económicos de los militares.

Las primeras manifestaciones de proyectos económicos de los militares aparecieron en la década de 1870, haciéndose más coherentes después de la guerra del Pacífico (1879-1883), cuando se modernizaron la organización y los armamentos de las fuerzas armadas y se estableció desde 1900 un sistema de reclutamiento obligatorio. Dichos fenómenos cambiaron el perfil material y social del sector castrense, creándose un aparato de instalaciones y mano de obra calificada para industrias de ingeniería. Las lecciones que brindara la primera guerra mundial, el debilitamiento y quiebre de la república parlamentaria entre 1924 y 1927, así como el consiguiente escenario de crisis del mundo político civil, fueron los elementos que permitieron aflorar las propuestas de los militares para cambiar su papel dentro de la sociedad chilena. Pero la falta de coherencia de sus propuestas, el endurecimiento político hacia los sectores obreros y clases medias llevado a cabo por el gobierno del general Carlos Ibáñez (1927-1931), así como los efectos de la depresión de 1929 llevaron a la élite chilena a adoptar una reacción antimilitarista desde 1932.

El efecto combinado fue que, por una parte, la estabilización institucional condujo a la depuración de las propuestas y elementos militares que hicieron posible la caída de la república parlamentaria y, por otra, que las políticas de industrialización desde 1940 fueron trazadas solamente por el sector empresarial y el Estado, excluyendo a los militares de cualquier participación con la eliminación del protagonismo castrense en materia económica hasta 1973.

De esa manera la sección plantea elementos de debate sobre la capacidad coactiva de algunos estados latinoamericanos, que no aplicaron una lógica de Estado-nación, sino más bien de enfoques y aproximaciones sectoriales y coyunturales que, en gran medida, explican en la esfera económica una de las vertientes del subdesarrollo de la región. En todo caso no obedece a la pura intervención estatal, sino a una construcción social y política específica del Estado en América Latina, que ha implicado un debilitamiento de la soberanía económica de los países.

LA DEUDA EXTERNA: EL MANEJO COACTIVO EN LA POLÍTICA FINANCIERA MEXICANA, 1885-1995

CARLOS MARICHAL
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

El estudio de la *coacción* y del *consenso* rara vez ha sido un tema que se haya tratado en detalle o con profundidad en la historia fiscal y financiera de México o de los demás países latinoamericanos. El objetivo del presente trabajo consiste en sugerir la utilidad de estos conceptos como instrumentos para analizar la *relación de fuerzas* entre los principales actores involucrados en las negociaciones y renegociaciones de la deuda externa a lo largo del último siglo. Elegimos cuatro casos de estudio históricos y actuales para ilustrar esta problemática, poniendo especial énfasis en el *ejercicio de la coacción en el ámbito de las finanzas públicas.* Las principales coyunturas a las que nos interesa referirnos son: la renegociación de la deuda externa mexicana en los años de 1884-1888; las renegociaciones de los años veinte; la renegociación de 1942-1946; las diversas negociaciones que se dieron después de la crisis de la deuda externa en 1982; y los acuerdos financieros que se implementaron a partir de febrero de 1995, tras la última devaluación.

Sin embargo, no es suficiente el presente ensayo para realizar un estudio detallado de cada uno de estos episodios fundamentales de la historia financiera nacional, por lo que nos limitaremos a citar aspectos especialmente relevantes que puedan contribuir a un debate más profundo en el futuro. En esencia, lo que ofrecemos aquí es un marco analítico que pueda servir de punto de partida para entender la complejidad de cada uno de los distintos niveles de coerción en el manejo de las políticas de endeudamiento externo, niveles que por otra parte tienden a sobreponerse, creando un mosaico de tensiones entrecruzadas y cambiantes.

Nuestra primera hipótesis es que para entender *el carácter diverso de la coacción* en las repetidas negociaciones de la deuda externa mexicana hay que comenzar por identificar las relaciones que han existido y existen entre los principales actores (activos y pasivos) en estas transacciones financieras y políticas. Podemos identificar *cuatro niveles diferentes*, cada uno igualmente

fundamental: *1)* la vinculación jerárquica entre el gobierno mexicano y los contribuyentes, que puede (y suele) implicar que el primero imponga la política financiera sobre los segundos; *2)* la relación cambiante entre el gobierno mexicano y la banca nacional en el manejo de la deuda pública; *3)* las relaciones entre el gobierno mexicano y la banca extranjera, así como otros acreedores internacionales en las distintas renegociaciones de la deuda, y *4)* la relación entre el gobierno mexicano y aquellos gobiernos extranjeros que pueden llegar a participar (directa o indirectamente) en la restructuración de las deudas. En todos estos casos debe tenerse en cuenta que la relación de poder suele variar, dependiendo de la coyuntura histórica. No obstante, podemos identificar algunas líneas de tensión constantes así como factores que tienden a producir un mayor grado de equilibrio o desequilibrio entre estas fuerzas.

La relación entre el gobierno y los contribuyentes: consenso y coacción en la ratificación del endeudamiento público

A lo largo de los siglos XIX y XX ha sido notable la capacidad que han demostrado las distintas administraciones federales mexicanas para compeler a los contribuyentes a aceptar (casi sin críticas) las políticas ejecutivas en las diversas contrataciones y negociaciones de la deuda externa. Ello resulta sorprendente por el hecho simple pero fundamental de que, en última instancia, los contribuyentes han sido obligados a cubrir el servicio de todas las deudas externas contratadas. Si bien el gobierno asume aquellas deudas en su propio nombre, el respaldo por el pago de intereses y amortizaciones recae sobre diversos ramos fiscales (frecuentemente hipotecados en el respectivo contrato de la deuda), lo que implica que la masa de contribuyentes se vea obligada a cubrir el servicio de la deuda hasta su cancelación.

En el siglo XIX, la forma que solía utilizarse para obtener la ratificación política de un empréstito externo consistía en que el Poder Ejecutivo solicitara al Congreso la aprobación de una ley que autorizara la contratación de dicho préstamo. En la segunda mitad del siglo XX, en cambio, ha sido más común que las administraciones (bajo control del PRI) soliciten la aprobación por parte de la legislatura de un techo presupuestal para la negociación de nuevos préstamos externos sin mayores especificaciones.

En los periodos en que se pretendía contratar empréstitos que generaban nueva deuda externa encontramos, en efecto, que el Congreso mexicano otorgó su apoyo a estas medidas con escaso debate: nos referimos, por una parte, al periodo de 1880-1910 y, por otra, al que transcurrió desde 1970 hasta 1995. Ello sugiere que en ambos la legislatura estaba claramente subordinada al Ejecutivo, siendo virtualmente inexistente cualquier intento

de proponer una consulta popular sobre las políticas de endeudamiento. Debe agregarse que en otros periodos, cuando no se gestionaba un aumento de la deuda sino su renegociación, el Poder Ejecutivo tampoco intentó promover un debate abierto sobre esta problemática, sino que se limitó a informar al Poder Legislativo sobre las negociaciones que había entablado con los acreedores.[1]

En otras palabras, el gobierno obtenía un consenso *implícito* aunque no necesariamente *explícito* de parte de los ciudadanos para el manejo que deseaba respecto a las políticas de finanzas públicas. El pagador de última instancia —el contribuyente— se veía obligado a aceptar las consecuencias de las estrategias de endeudamiento sin que tuviera participación directa en debate o discusión alguno acerca de este problema fundamental que, sin duda, tocaba sus intereses económicos de manera directa e indirecta y durante tiempos prolongados. Se trataba (y se sigue tratando hoy día) de una *coerción implícita*, que ofrece poca —por no decir ninguna— opción de negociación a uno de los actores clave: el pagador de última instancia de todas las deudas públicas: el contribuyente mexicano.

Una primera explicación de la persistencia de esta coerción financiera consiste en observar que en los periodos bajo estudio el Poder Ejecutivo del gobierno mexicano siempre contó con una mayoría en las cámaras legislativas. Ello explicaría la facilidad política (y la falta de oposición efectiva) con que operaban las autoridades financieras tanto durante el porfiriato (1876-1910) como bajo las diversas administraciones priistas (1929-1997), ya que el Congreso estaba firmemente sujeto al Poder Ejecutivo. La escasa influencia de los partidos de oposición facilitaba la labor de las autoridades ejecutivas que utilizaban la maquinaria del partido mayoritario para ratificar cada una de las propuestas en materia de endeudamiento público, así como las medidas financieras tras una discusión, casi siempre superficial, en la legislatura.[2]

En este sentido, tanto los directivos del partido gobernante como los legisladores imponían la respectiva política de endeudamiento de una manera que denominamos *coacción implícita*. Y ello puede describirse y explicarse en función de una vinculación jerárquica entre gobierno y con-

[1] Los periodos en que se llevaron a cabo renegociaciones y restructuraciones de la deuda externa fueron los años de 1922-1946 y desde 1982 hasta 1995; durante este segundo periodo hubo momentos en que se solicitaron nuevos préstamos, pero en general sirvieron para refinanciar o restructurar deudas pendientes.

[2] Un caso en que el debate parlamentario resultó más rico fue el de las discusiones de noviembre de 1884, cuando se opuso la mayoría de los diputados a las negociaciones de la deuda emprendidas por el presidente Manuel González. Sin embargo, como argumentamos en MARICHAL, 1995, ello se debió en buena medida a maniobras del propio Porifirio Díaz, que deseaba desplazar a su colega del poder.

tribuyentes, la cual colocaba a los segundos en una posición de desventaja política en caso de tener opiniones contrarias a las políticas fiscales o financieras que iba introduciendo el Poder Ejecutivo.

En nuestra opinión, también debe tenerse en cuenta *otro elemento importante* que contribuye a explicar por qué el Poder Ejecutivo enfrentó escasa oposición (y crítica) a las políticas de endeudamiento por parte de los ciudadanos y de los miembros de la legislatura. Nos referimos al hecho de que se diera un *manejo restringido de la información* sobre el endeudamiento externo. La revisión de la prensa mexicana en distintas épocas indica que si bien ciertos órganos financieros difundían alguna información acerca de los nuevos empréstitos propuestos, ésta habitualmente era escasa y no incluía datos fundamentales sobre los promotores y beneficiarios directos de los préstamos externos. En efecto, la Secretaría de Hacienda no tenía interés en que se conociera la naturaleza de los contratos y el conjunto de las condiciones pactadas, hasta el punto de que, por lo general, no se encuentra referencia detallada respecto a los propios contratos en la prensa ni en otros órganos de difusión.[3] Y lo mismo puede decirse acerca del manejo parcial de la información sobre deuda externa en la época actual, pues resulta extremadamente difícil obtener datos completos y copias de los contratos de los numerosísimos préstamos externos negociados desde el decenio de 1970 hasta la fecha.[4]

En otras palabras, los contribuyentes rara vez accedían a la información que requerían para conocer con precisión en qué tipos de obligaciones externas había incurrido el gobierno federal y, mucho menos, qué implicaban en lo referente al pago de impuestos. El control selectivo de la información por parte de los secretarios de Hacienda se volvía, por lo tanto, un instrumento de coacción disfrazado pero sumamente eficaz.

En la actualidad, tras las elecciones del 6 de julio de 1997, momento trascendental en la historia política mexicana moderna en tanto que por primera vez en casi setenta años el Poder Ejecutivo no cuenta con mayoría absoluta en la legislatura, la evolución de los debates acerca de la deuda

[3] Para el periodo de 1888-1930, el historiador sólo encuentra copias de los contratos en dos archivos: el Archivo Histórico de Banamex, de reciente creación, y los ramos hacendarios del Archivo General de la Nación. Informes adicionales se encuentran en las *Memorias de la Secretaría de Hacienda.*

[4] De hecho, ni la Secretaría de Hacienda ni otros organismos del gobierno federal se han dignado a publicar la mayoría de los contratos de los centenares de préstamos negociados por el gobierno, los organismos paraestatales y los bancos estatales desde el decenio de 1970 hasta la fecha. Los legisladores aparentemente no han reclamado la publicación de estos documentos aunque son y debieran ser, en principio, del dominio público. Existe un debate importante de carácter internacional entre juristas acerca de la normatividad jurídica de los contratos de deuda, como se observa en SCHIPANI, 1993.

externa promete modificarse. Pero ello dependerá, en primer lugar, de que los partidos de oposición consideren pertinente invocar los intereses de la masa de los contribuyentes como elemento a ponderar en las discusiones acerca de los procesos de endeudamiento público. En segundo lugar, será igualmente fundamental que el gobierno —en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— y el Congreso proporcionen información precisa a los medios de comunicación acerca de la situación y evolución de la deuda pública, interna y externa. De cumplirse estas condiciones, el manejo coactivo de la deuda externa respecto a los contribuyentes se modificaría, y se pasaría a una etapa históricamente novedosa en la que las decisiones dependerían en mayor grado de un consenso explícito entre gobierno y contribuyentes.

CONSENSO O COACCIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE LA BANCA NACIONAL Y EL GOBIERNO EN LAS POLÍTICAS DE ENDEUDAMIENTO

Las relaciones cambiantes entre los banqueros nacionales y los directivos de la Secretaría de Hacienda en el diseño e instrumentación de la deuda externa constituyen un segundo campo de análisis *más restringido* que el anterior, porque implica estudiar a un grupo de actores más pequeño, aunque no por ello menos influyente en la formulación de políticas financieras. Se trata, en este caso, de un juego reiterado de negociaciones entre actores con similares jerarquías de poder: los directivos de la Secretaría de Hacienda, que administraban los flujos de fondos públicos así como el marco institucional y regulatorio de la esfera financiera, monetaria y bancaria, y los banqueros nacionales más connotados, que controlaban la oferta local de capitales disponible para operaciones de compraventa de títulos de crédito público. En otras palabras, ambos estaban en condiciones de utilizar de manera coactiva su respectivo poder *en ciertas circunstancias* al efectuar las negociaciones financieras.

Ciertas coyunturas específicas determinaban el uso de la coacción, generalmente relacionadas con crisis económicas o políticas agudas que afectaban las políticas de la deuda, obligando —por ejemplo— a reducir la dependencia del gobierno del endeudamiento, fuese interno o externo. Al comienzo de dichas crisis, el actor con mayor poder solía ser el gobierno, en tanto tenía la capacidad de establecer políticas que podrían perjudicar a los dueños de la banca. Pero al mismo tiempo los bancos no dejaban de contar con cierto margen de negociación y de presión dentro de la crisis y sobre todo después de la misma, ya que seguían controlando los mercados financieros locales y, por lo tanto, manejando la instancia fundamental de crédito doméstico a la que tendría que recurrir la Secretaría de Hacienda.

Este juego dual y recíproco se manfiesta claramente en el caso, por ejemplo, de la crisis fiscal y financiera de 1885, cuando el secretario de Hacienda, Manuel Dublán, ratificó la suspensión temporal de pagos del gobierno a los bancos con objeto de restablecer el equilibrio fiscal y lograr la formulación de un nuevo proyecto de restructuración tanto de la deuda interna y como de la externa.[5]

Estas medidas perjudicaron al Banco Nacional de México (Banamex) en tanto que era el mayor acreedor individual del gobierno, quien había resuelto que se suspendería el servicio de la deuda a los banqueros hasta que se equilibrasen las finanzas estatales.

Así, en la primera etapa de la crisis de 1885 el gobierno adoptaba medidas coactivas que los banqueros no tenían otro remedio que aceptar. Sin embargo después de un tiempo los banqueros —en este caso los de Banamex— pudieron obligar al gobierno a aceptar una serie de condiciones que les resultaban favorables, logrando que se dictaran medidas para la renovación del servicio de los préstamos que habían adelantado a la Secretaría de Hacienda. De manera paralela los banqueros pujaron para que se concretara la emisión del gran empréstito externo de 1888 que incluía altas comisiones financieras así como la devolución preferencial de los adeudos a dicho banco con los dineros obtenidos del préstamo negociado en Europa.[6] Pero podría agregarse que en esta instancia no se trataba tanto de coacción de los banqueros sobre el gobierno como de una especie de consenso o acuerdo acerca de la política de endeudamiento a seguir.

Un ejemplo más dramático de la coacción ejercida por el gobierno fue la experiencia de la incautación de los bancos en 1915 que dispusiera Venustiano Carranza en la etapa más álgida de la Revolución mexicana. En 1914 las autoridades hacendarias habían tenido que suspender el pago del servicio de la deuda externa a raíz del empeoramiento de la situación de las finanzas públicas, las cuales entraron en crisis total con la intensificación de los conflictos militares. El incontrolable proceso inflacionario que fue desatado por la guerra y la emisión de papel moneda por los distintos bandos en pugna (zapatistas, villistas y carrancistas) pronto provocó la quiebra de la hacienda pública en la capital. Al tomar el control del gobierno capitalino, Carranza procedió a incautar las reservas en metálico de los bancos y, poco después, a tomar el control de gran parte de las instituciones bancarias. En este caso los bancos carecían de posibilidades sustanciales de responder, de ahí que durante casi un decenio el sistema bancario tuvo una vida extremadamente precaria.

[5] Los detalles en MARICHAL, 1995.
[6] MARICHAL, 1996.

Finalmente, otro claro ejemplo de coerción ejercido por el gobierno respecto a la banca en situación de crisis financiera se observó sesenta años más tarde con la nacionalización bancaria de 1982. La crisis de la deuda externa que estalló en ese año provocó una situación fiscal y financiera de extrema gravedad. Con objeto de obtener apoyo político y al mismo tiempo reducir el impacto negativo de la crisis, el entonces presidente, José López Portillo, procedió a estatizar al conjunto de la banca comercial. A pesar de su poder económico, la élite bancaria fue subordinada de manera tajante a las prioridades del gobierno. Es posible encontrar tres razones que explican esta medida radical: la primera y más evidente es que el gobierno (y el partido en el poder) requería tomar control absoluto de la banca para poder manejar las finanzas nacionales en una coyuntura de profunda crisis; la segunda, que los propios bancos tenían deudas externas (que superaban 10 mil millones de dólares) que no podrían cubrir tras la devaluación de la moneda, y la tercera era claramente más oportunista, ya que la administración de López Portillo se apropió de aproximadamente 6 mil millones de dólares que estaban en cuentas de los bancos mexicanos, ostensiblemente con la finalidad de cubrir los déficit.

Con el pasar del tiempo, sin embargo, se restablece un cierto equilibrio entre las élites política y financiera, lo cual se manifiesta en la privatización de la banca en los años de 1989 a 1991. En estas negociaciones se observa que si bien los compradores de la banca estatizada se comprometieron a pagar precios relativamente altos por estas empresas financieras, le arrancaron al gobierno una serie de concesiones que les permitieron recuperar sus inversiones en corto tiempo; nos referimos en particular a la concesión por parte de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México de márgenes de operación bancaria que eran de los más altos en el mundo desde principios del decenio de 1990. Aquí, la banca no lograba ejercer coacción sobre el gobierno, pero sí obtuvo enormes beneficios con un proceso de negociaciones que desembocó en un consenso entre los dos sectores más poderosos de la sociedad mexicana: los políticos y los banqueros.

LAS RENEGOCIACIONES DE LA DEUDA ENTRE EL GOBIERNO Y LA BANCA EXTRANJERA: UN ESTUDIO EN CONTRASTES

La capacidad de coacción de los actores más influyentes en situaciones de crisis o restructuración de la deuda externa también se percibe a partir del análisis de un tercer tipo de negociaciones: nos referimos a aquellas que enfrentan un gobierno deudor y una banca extranjera acreedora. De nuevo, se trata de un círculo relativamente restringido de actores: el gobierno, representado esencialmente por las autoridades de la Secretaría de Hacien-

da y Crédito Público, y los banqueros extranjeros más importantes con intereses en las finanzas mexicanas.[7]

Pero en este tipo de negociaciones no es suficiente tener en cuenta el poder económico relativo de los grupos en puja, sino que además hay que contemplar el marco legal dentro del cual se sitúan dichas negociaciones, el cual es de extrema complejidad, pues en él se sobreponen la jurisdicción nacional mexicana y la de los países donde radican los bancos extranjeros.

De manera similar a los casos citados en la sección precedente, la posibilidad de ejercer coerción por parte de alguno de los actores —el gobierno mexicano o los bancos acreedores— solía estar vinculada con la naturaleza de la crisis que obligaba a negociar. En caso de que existiera una marcada debilidad de parte del gobierno deudor, los banqueros estarían en condiciones de imponer condiciones onerosas, pero no fue siempre así, ya que, como veremos, durante los decenios de 1920 y 1930 eran los banqueros quienes estaban en una situación de debilidad relativa.

Analizaremos a continuación dos situaciones radicalmente distintas: las negociaciones de la deuda externa en los años veinte y aquellas del decenio de 1980. En cada caso las condiciones internacionales determinarían resultados diametralmente opuestos. En el primero, el gobierno mexicano estaba paradójicamente en una situación de fuerza relativa respecto a la banca extranjera, mientras que en el segundo se vio obligado a aceptar condiciones extremadamente lesivas impuestas por los banqueros acreedores respecto al pago de la deuda.

Comencemos con la revisión de la situación de la deuda mexicana desde finales de la Revolución y las renegociaciones de 1922, 1925 y 1930, incluyendo sus vínculos con la política fiscal, con la política petrolera y la capacidad para negociar con los banqueros extranjeros. Desde 1914 México estaba en moratoria de pagos y era el único país latinoamericano que había suspendido totalmente el servicio de la deuda externa en esta época. El monto de su adeudo era considerable, sólo superado por Argentina y Brasil. La deuda externa del gobierno federal de México alcanzaba unos 300 millones de dólares, a los que se agregaban otros 300 millones de dólares en bonos de la empresa Ferrocarriles Nacionales, que también estaban en manos de inversionistas extranjeros. La tasa de interés en promedio era de 5% sobre el total, lo cual implicaba pagos de aproximadamente 30 millones de dólares anuales, a los cuales habría que agregar unos 4 millones de dólares en pagos escalonados por cuenta de la amortización. A partir de la

[7] Debe tenerse presente, sin embargo, que los banqueros extranjeros (que se ocupan de las negociaciones con el gobierno) generalmente representan a un universo amplio de tenedores de deuda.

suspensión de pagos estas cantidades se fueron acumulando, de acuerdo con la contabilidad de los banqueros, como sumas que debían engrosar la cifra de la deuda externa total.

Los tenedores de bonos eran en su mayoría inversionistas individuales, quienes los habían comprado en las bolsas europeas o estadunidenses. No hay información sobre paquetes de bonos en manos de instituciones, bancos o corporaciones, aunque puede presumirse que éstos eran considerables. En todo caso, los tenedores de bonos aceptaron que los principales bancos emisores de la deuda se ocuparan de renegociarla con el gobierno mexicano.

Por ello se formó el Comité Internacional de Banqueros, encabezado por la banca Morgan y su director Thomas Lamont. Como expresa Freeman Smith, las influencias de la banca Morgan en Washington y Londres hacían de esta firma la mejor ubicada para encargarse de unas renegociaciones internacionales tan complejas. No obstante, este poderoso banco no tuvo el éxito deseado en sus tratos con el gobierno mexicano, lo que puede atribuirse esencialmente a tres factores: *1)* la rivalidad que presentaban las compañías petroleras que operaban en México, y que no deseaban que el gobierno dispusiera de recursos fiscales sustanciales derivados de la exportación del oro negro; *2)* la habilidad de las autoridades hacendarias mexicanas al postergar los pagos durante el decenio de 1920 y su negativa a buscar nuevos empréstitos externos, y *3)* el elemento que paradójicamente representaba una ventaja para el gobierno mexicano era la extrema pobreza de la hacienda federal mexicana, la cual no ofrecía perspectivas alentadoras para obtener los fondos necesarios para amortizar la deuda externa.

Las negociaciones de los años veinte se complicaron porque había dos importantes grupos de intereses extranjeros involucrados y dos propuestas fiscal-financieras. Los banqueros deseaban la renovación del pago del servicio de la deuda, ofreciendo a cambio sus influencias para presionar a Washington con objeto de obtener el reconocimiento diplomático para el gobierno mexicano, fortalecer el comercio, conseguir un empréstito nuevo y limitar el impacto de las demandas de los petroleros estadunidenses.[8] Los representantes de las empresas petroleras, por su parte, no tenían mayor interés en la resolución de la moratoria de la deuda sino que pujaban simplemente por evitar que se aumentaran los impuestos sobre la producción de petróleo.[9]

[8] Respecto a las negociaciones simultáneas sobre la deuda externa mexicana y el petróleo en los años de 1920 y 1930 veáse Bazant, 1968; Freeman Smith, 1973; Wynne, 1951; y Zebadúa, 1994.

[9] El estudio clásico sobre el sector petrolero es Meyer, 1981.

El gobierno mexicano ofreció aceptar la validez de la deuda a cambio del reconocimiento diplomático y comenzar el pago del servicio con base en la obtención de una parte algo mayor de los impuestos petroleros. De hecho, entre 1922 y 1928 pagó unos 45 millones de dólares en diferentes momentos a los tenedores de bonos. Sin embargo, esta acción provocó una serie de pleitos con las compañías petroleras, las cuales no deseaban que se ratificara un incremento de impuestos sobre el petróleo, aumento que previsiblemente se destinaría al pago de la deuda externa.

Con el tiempo el vocero de los banqueros, Lamont, se dio cuenta de que no podían conciliarse los intereses sin enfrentar conflictos pronunciados, ya que las empresas petroleras extranjeras eran muy agresivas y no querían ceder parte de sus ingresos al Estado mexicano. Por este motivo negoció con el gobierno mexicano con la mayor diplomacia y tacto posibles. Sin embargo ello no dio los resultados esperados, ya que si bien las autoridades mexicanas prometieron reconocer las deudas pendientes, no se esforzaron en cumplir con el servicio de la deuda de manera sistemática. El Comité Internacional de Banqueros tuvo que conformarse simplemente con la posibilidad de que en el futuro podría obtener algunos pagos sobre el servicio de la deuda aunque, de hecho, estos pagos no se volvieron a reanudar.[10] Por ello puede observarse que, en este caso, a pesar de su aparente debilidad el gobierno deudor pudo utilizar un curioso mecanismo de coacción que consistía en obligar a los acreedores a aceptar el *no pago* a cambio de una serie de promesas casi nunca cumplidas.

Muy distinta resultaría la situación tras la crisis de la deuda en 1982, cuando el gobierno mexicano suspendió pagos temporalmente sobre una gigantesca deuda externa que alcanzaba un valor de casi 80 mil millones de dólares.[11] Éste fue el inicio de la extraordinariamente grave crisis de la deuda que recorrió a toda América Latina durante virtualmente un decenio.[12]

En esta ocasión, a pesar de una breve moratoria inicial, los bancos acreedores lograron imponer sus condiciones y obtener el cumplimiento de la mayor parte del servicio de la deuda en los años subsiguientes. En efecto, la moratoria mexicana duró apenas seis meses, de agosto de 1982 a enero de 1983 después de lo cual la comunidad bancaria internacional logró imponer su nuevo esquema de "multilateral rescheduling", que implicaba

[10] Freeman Smith, 1973, y Zebadúa, 1994, analizan estas negociaciones infructuosas en detalle.

[11] Una revisión de los orígenes de esta deuda se encuentra en Green, 1988.

[12] Cline, 1995, ofrece el resumen más detallado de la evolución de esta crisis en la región y sus implicaciones para las finanzas internacionales. Una perspectiva complementaria importante está en Girón, 1995.

el mantenimiento del pago de la mayor parte de los intereses combinado con esquemas de aplazamiento de la amortización.[13]

Las renegociaciones posteriores a la crisis de 1982 demostraron que ahora los acreedores tenían una capacidad mucho mayor que en el pasado para organizarse con el propósito de impedir moratorias prolongadas por parte de los países deudores, y sujetarlos al pago de un enorme servicio financiero a pesar de los efectos lesivos que esto pudiera ocasionar a sus economías y sociedades. De acuerdo con Altimir y Devlin, el éxito de los acreedores se debió al surgimiento de un nuevo mecanismo financiero que califican como una marcada novedad en el mundo de las finanzas internacionales: "El surgimiento de un mecanismo internacional de préstamos de última instancia (MIPUI) que sirvió para aplazar muchos incumplimientos y moratorias formales, permitiendo con ello que los acreedores evadieran las pérdidas desestabilizadoras que suelen acompañar a las crisis financieras sistémicas".[14]

Algunos autores, al interpretar la estrategia de la banca acreedora sugieren que en los años de 1980 se llegó a formar una especie de "cartel" de la banca internacional que exigió el sostenimiento del servicio de las deudas contraídas. La necesidad de poner en funcionamiento una política colectiva por parte de los acreedores se debía al hecho de que a lo largo del decenio de 1970-1980 los propios bancos fueron quienes directamente ofrecieron los préstamos a los gobiernos y organismos paraestatales, situación que contrastaba con periodos históricos anteriores (y posteriores), cuando la deuda fue colocada entre un universo de tenedores mucho más amplio.[15] A partir del estallido de la crisis en 1982, por lo tanto, los grandes bancos internacionales enfrentaban el riesgo de sufrir un colapso, por lo que exigían el mantenemiento del servicio sobre los préstamos para evitar su propia quiebra.

La solución a la crisis, que fue elaborada tanto por la banca internacional privada como por las instituciones financieras multilaterales (FMI, Banca Mundial), consistía en exigir que los países deudores utilizaran sus recursos fiscales para cubrir el servicio de la deuda. Ésta fue la política que se adoptó

[13] Un buen análisis de los procesos de renegociación iniciales se encuentra en GRIFFITH-JONES, 1988. Un excelente estudio de las moratorias —en realidad suspensiones limitadas de pagos— en los años 1982-1988 es el de ALTIMIR y DEVLIN, 1994, que se titula *Moratoria de la deuda en América Latina*.

[14] Dicho mecanismo (del MIPUI) estaría constituido por una alianza informal entre los gobiernos del Grupo de los Siete, algunos de sus grandes bancos comerciales, y los principales prestamistas multilaterales, sobre todo el Fondo Monetario Internacional. El eje del movimiento, si bien descentralizado, está constituido por los gobiernos del Grupo de los Siete, y ese liderazgo suele delegarse al país con lazos políticos y comerciales más estrechos con el país o la región en crisis. ALTIMIR y DEVLIN, 1993, pp. 13-14, quienes citan a su vez a WELLONS, 1987.

[15] DEVLIN, 1989, explica las estrategias riesgosas que aplicaron los bancos en la colocación de la deuda en el decenio de 1970 y hasta 1982.

en la mayoría de los casos latinoamericanos, aunque ciertos países —como Argentina— lograron retrasar sus pagos durante más tiempo que otras naciones.

En el caso mexicano, el servicio de la deuda pudo cubrirse mediante una disminución de las importaciones, lo que facilitaba un aumento de divisas de las exportaciones disponibles, acompañado por el uso de fondos impositivos que se destinaron al pago de los intereses generados por el enorme cúmulo de préstamos externos. Ello, a su vez, implicó que se intensificara la fiscalización y se redujeran los gastos y salarios en el gobierno. Puede argumentarse que, en este sentido, las autoridades hacendarias mexicanas actuaron de manera coactiva sobre los contribuyentes para asegurar el servicio de la deuda externa, aunque también es cierto que el propio gobierno estaba siendo forzado de manera coactiva por la banca internacional a imponer esta política que implicó enormes sacrificos para la sociedad y la economía nacionales.

LAS RELACIONES COACTIVAS DE GOBIERNO A GOBIERNO. MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: DEL EQUILIBRIO RELATIVO AL DESEQUILIBRIO

Por último conviene comentar la relación de fuerzas entre los propios gobiernos involucrados en las negociaciones internacionales de la deuda, y referirnos a aquellas situaciones en que cada uno de ellos tiene la oportunidad de ejercer medidas de coacción para obtener sus objetivos. El uso de la coerción depende en este caso —y como siempre— de la relación de poder entre los actores, siendo presumible que el gobierno de Estados Unidos haya tenido mayor posibilidad de exigir el cumplimiento de sus intereses por ser mucho más poderoso que el de México. Sin embargo, debe observarse que en coyunturas históricas especiales las autoridades mexicanas también han estado en condiciones de presentar algunas exigencias que han llegado a cumplirse, como ocurrió con las negociaciones que realizaron ambos gobiernos durante la segunda guerra mundial, las cuales incluyeron la resolución del viejo problema de la deuda externa en moratoria. Podría hablarse de que en esa época existía un cierto equilibrio que, con el tiempo, se fue debilitando hasta alcanzar su nadir con la crisis financiera reciente de 1995. Por ello consideramos útil contrastar ambas coyunturas.

Durante la segunda guerra mundial se concertó una gran cantidad de negociaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y México sobre distintos aspectos de las relaciones bilaterales, las cuales incluían temas financieros, militares, sobre el uso de recursos naturales, indemnizaciones pendientes a inversionistas extranjeros (especialmente las compañías petroleras) y problemas referentes a la migración de mexicanos hacia Estados

Unidos.[16] En julio de 1941 comenzaron las negociaciones sobre las indemnizaciones que reclamaban las compañías petroleras, así como las compensaciones monetarias por las haciendas expropiadas durante la Revolución de 1910-1920 que exigían inversionistas estadunidenses. Como contrapartida, la Secretaría de Hacienda mexicana solicitó créditos al Export-Import Bank y al Departamento del Tesoro y exigió el reajuste y la reducción de la deuda externa. Las negociaciones económicas fueron acompañadas por acuerdos militares, que incluyeron la formación de una Comisión de Defensa Mexicano-Norteamericana y la firma de una serie de tratados relativos al acceso de Estados Unidos a pistas de aterrizaje y puertos marítimos mexicanos.[17]

La resolución final del problema de la deuda externa mexicana dependió, por lo tanto, de un complejo conjunto de factores militares, políticos y financieros. El hecho de que el gobierno mexicano se mostrase dispuesto a apoyar el esfuerzo bélico aliado indujo a la administración del presidente Franklin Delano Roosevelt a presionar tanto a las compañías petroleras como al Comité Internacional de Banqueros para que aceptasen una reducción importante de sus exigencias. Las compañías petroleras estadunidenses recibieron 23 millones de dólares por las propiedades nacionalizadas.[18] Los tenedores de bonos tuvieron que aceptar un sacrificio mayor. De acuerdo con el pacto final firmado en 1942 por el representante de los banqueros, Thomas Lamont, y el ministro de Finanzas, Eduardo Suárez, los tenedores de títulos mexicanos debían aceptar la cancelación de aproximadamente 80% del valor nominal de los bonos. En consecuencia, el monto de la deuda externa mexicana fue reducido de aproximadamente 500 millones de dólares a 100 millones. Un acuerdo similar fue firmado con los accionistas de la empresa paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México: a los inversionistas extranjeros se les prometió un pago en efectivo de 100 millones de dólares por propiedades originalmente valuadas en una suma cinco veces mayor.[19] En otras palabras, se canceló 80% de la deuda externa mexicana, lo que sugiere que en estas circunstancias no era considerable la capacidad coercitiva del gobierno de Estados Unidos o, más bien, que no le convenía utilizarla entonces, ya que buscaba un acercamiento diplomático con su vecino del sur.

[16] Para un análisis véase: NIBLO, 1995, y WOOD, 1989.

[17] ZORILLA, 1966, vol. II, pp. 486-495.

[18] Los inversionistas que reclamaban pérdidas de sus propiedades a raíz de la Revolución de 1910-1920 recibieron unos 40 millones de dólares en pagos de compensación por parte del gobierno mexicano. BAZANT, 1968, pp. 214-215.

[19] Para el texto completo de los acuerdos de 1942 y 1946, consúltese Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, pp. 195-578.

Después de 1946 y durante casi cuatro decenios el problema de la deuda no implicó negociaciones de gobierno a gobierno (entre Estados Unidos y México) y por lo tanto no puede hablarse de políticas coactivas. En cambio, desde mediados de los ochenta la renegociación de la deuda externa comenzó a involucrar al Departamento de Estado y el Tesoro de Estados Unidos en diversas oportunidades. Es conocido su apoyo a algunos de los arreglos financieros de la deuda pública mexicana en 1982 y 1988.

Pero fundamentalmente en fechas recientes hemos podido observar cómo —a partir de crisis financiera que comenzó con la devaluación de diciembre de 1994— el gobierno de Estados Unidos consideró necesario desplegar instrumentos explícitamente coactivos a cambio de un préstamo gigante que sacaría al gobierno federal de México de sus apuros financieros. Nos referimos al préstamo rescate de febrero de 1995 por el cual el Tesoro de Estados Unidos transfirió cerca de 13 mil millones de dólares al Banco de México destinados a evitar una suspensión de pagos sobre sus deudas externas de corto plazo. Este préstamo implicó *algo inédito en la historia mexicana y latinoamericana*, ya que por primera vez el mayor acreedor externo individual de México durante el año de 1995 y hasta agosto de 1996 fue el tesoro del gobierno de un país soberano, Estados Unidos.

Para ratificar el enorme préstamo de rescate, la administración del presidente William Clinton impuso una serie de exigencias jurídicas en cada uno de los cuatro acuerdos firmados entre los gobiernos de México y Estados Unidos el 21 de febrero de 1995, que bien pueden considerarse coercitivos en mayor grado que cualquier condicionante establecido anteriormente en la historia del México del siglo XX. En efecto, dichos acuerdos revelan una gama muy amplia de problemas donde se refleja la forma de tutela del contrayente débil y que ilustran fehacientemente la ratificación de instrumentos que no garantizan la paridad y libertad de las partes en las conclusiones de los acuerdos. Al contrario, se observa aquí que el contrayente débil (en este caso el gobierno de México) se ve obligado a someterse a una notoria falta de equidad en dichos acuerdos.[20]

Por ejemplo, en todos los mencionados acuerdos se estableció que de manera irrevocable México se sometería a la jurisdicción exclusiva de la Corte del Distrito de Estados Unidos localizada en el distrito de Manhattan, Nueva York, renunciando a cualquier otro tribunal. Por si ello fuera poco, se obligaba a México a renunciar a cláusulas clave respecto a la inmunidad del embargo precautorio incluidas en el Código de Estados Unidos.[21] Toda-

[20] MARICHAL, 1995.

[21] En cada uno de los acuerdos México "renuncia a su inmunidad sobre (iii) embargo precautorio, para todos los efectos del Título 28 del Código de Estados Unidos, Secciones 1610 y 1611 respecto de las obligaciones bajo arreglos financieros".

vía más notorio es el papel de contrayente débil del gobierno mexicano que se observa en el "Acuerdo sobre el esquema de ingresos petroleros". Este documento estableció las condiciones referentes al uso de los recursos del gobierno mexicano provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y derivados, su principal fuente de divisas fuertes. Por el mismo, se establecía que la empresa estatal Pemex estaba obligada a depositar 96% de dichos fondos en la cuenta del Federal Reserve Bank of New York durante el tiempo necesario para liquidar las deudas pendientes con el Tesoro estadunidense. Una vez entregados dichos fondos, el gobierno de México autorizaba "irrevocablemente" al Federal Reserve Bank a que dispusiera de ellos para repagar cualquier cantidad que se adeudase bajo los Acuerdos Financieros.

Además se establecía una amplia gama de penalidades y exigencias respecto a la información concerniente a las ventas y recursos de la empresa Pemex con objeto de que las autoridades del Tesoro de Estados Unidos mantuvieran un estricto control sobre la totalidad de sus operaciones.

En resumidas cuentas, posiblemente se trata del conjunto de acuerdos más lesivos en la *historia reciente* para la soberanía fiscal y financiera de un país latinoamericano.[22] Durante dos años permanecieron hipotecadas y controladas las fuentes de recursos fiscales más importantes del gobierno mexicano. Estuvo sujeto el prespuesto nacional a exigencias externas extremadamente rígidas. Quedaron comprometidos el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Pemex a proporcionar toda la información que requería el acreedor soberano. Y quedó el país sometido a la jurisdicción extranjera en todas estas materias sin la opción (aparentemente) de recurrir a otros tribunales fuera de la Corte de Distrito de Estados Unidos en Manhattan.

En la medida en que gran parte de este préstamo se ha devuelto al Tesoro de Estados Unidos desde enero de 1997, es de presumir que tan onerosas condiciones hayan dejado de tener efecto, pero debe recordarse que la emisión de los 6 mil millones de dólares que efectuó el gobierno mexicano (por medio de la cual la nueva deuda fue asumida por un amplio número de bancos extranjeros) cuenta con garantías fiscales. En efecto, sería iteresante tener acceso a los contratos detallados de las nuevas deudas para determinar en qué medida se ha transferido la hipoteca del petróleo a la banca privada internacional participante en estas operaciones de canje de deuda pública por deuda privada.

[22] En términos jurídicos los acuerdos son tan lesivos que obligan a recordar ciertos paralelos históricos —muy distintos por cierto— que corresponden a la época clásica del imperialismo a fines del siglo XIX y principios del XX cuando la coacción política imperial se aplicó para resolver situaciones de crisis de la deuda externa. Para algunos ejemplos véase MARICHAL, 1989, caps. 6 y 7.

CONCLUSIONES

Consideramos que nuestra somera revisión de algunos elementos inherentes a diversas contrataciones y renegociaciones de la deuda externa mexicana muestra la complejidad de realizar un análisis de la problemática financiera a partir del uso de los conceptos de *consenso* y especialmente de la *coacción*, pero también evidencia su utilidad potencial, en especial en la medida en que permite un entrecruzamiento de los enfoques de la ciencia política, la economía, y la esfera de lo jurídico. Tres puntos que nos parece fundamental tener en cuenta en investigaciones futuras sobre el tema son: *1)* la necesidad de identificar y precisar los *diferentes niveles* de relaciones entre diversos grupos de actores, efectuando un análisis de cada uno por separado; *2)* en cada nivel es necesario estudiar con sumo cuidado *la relación de fuerzas* entre los principales actores, la cual resulta cambiante y por lo tanto condicionada de manera histórica, y *3)* es importante plantearse como problema a futuro la evaluación de *los costos y beneficios* de la coacción o del consenso para los diferentes actores involucrados. No hemos entrado al análisis de este último punto, pero nos parece que en última instancia es el objetivo al que debieran encaminarse las investigaciones del tipo que aquí se ha ensayado.

BIBLIOGRAFÍA

ALTIMIR, Oscar y Robert DEVLIN
1993 *Moratoria de la deuda en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

ARROYO COUTURIER, Gabriela
1990 "La membresía de México en el régimen internacional de deuda externa, 1982-1988", tesis de licenciatura en relaciones internacionales: El Colegio de México.

BAZANT, Jan
1968 *Historia de la deuda externa de México, 1823-1946*, México: El Colegio de México.

CLINE, William
1995 *International Debt Reexamined*, Washington D.C.: Institute for International Economics.

DEVLIN, Robert
1989 *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton: Princeton University Press.

FREEMAN SMITH, Robert

1973 *Los Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario en México, 1916-1932,* México: Editorial Extemporáneos.

GIRÓN, Alicia

1995 *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin, Argentina, Brasil y México,* México: Universidad Nacional Autónoma de México/Cambio XXI.

GREEN, Rosario

1988 *La deuda externa de México, 1973-1987,* México: Secretaría de Relaciones Exteriores/Nueva Imagen.

GRIFFITH-JONES, Stephany (comp.)

1988 *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina,* México: Fondo de Cultura Económica.

KALETSKY, Anatole

1987 *Los costos de la moratoria. Un ensayo del Twentieth Century Fund,* México: Grijalbo.

MARICHAL, Carlos

1989 *Historia de la deuda externa de América Latina,* Madrid, Alianza Editorial.

1993 "El manejo de la deuda pública y la crisis financiera de 1884/1885", en J. Silva y L. Ludlow (eds.), *Los negocios y las ganancias: de la colonia al México moderno,* México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Mora, pp. 419-442.

1995 "Causas y consecuencias de la crisis financiera en México", *Este País,* junio de 1995.

1996 "Foreign Loans, Banks and Capital Markets in Mexico, 1880-1910", en R. Liehr (ed.), *Latin American Public Debts in Historical Perspective,* Berlín: Ibero-Amerikanisches Archiv.

MEYER, Lorenzo

1981 *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero,* México: El Colegio de México.

MORENO, María de los Ángeles y Romeo FLORES CABALLERO

1995 *Evolución de la deuda pública externa de México, 1950-1993,* Monterrey: Castillo.

NIBLO, Stephen R.

1995 *War, Diplomacy and Development: The United States and Mexico, 1938-1954,* Wilmington, Delaware: SR Books.

SCHIPANI, S. y J. ANDRÉS (eds.)
1993 *Debito internazionale: principi generali del diritto*, Roma: Libreria editrice vaticana.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
1958 *Legislación sobre deuda pública*, México.

STALLINGS, Barbara
1987 *Banker to the Third World: U.S. Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986*, Los Ángeles: University of California Press.

WATKINS, Afred J.
1986 *Till Debt do us Part: Who Wins, Who Loses and Who Pays for the International Debt Crisis*, University Press of America.

WELLONS, Phillip
1987 *Passing The Buck: Banks, Governments and Third World Debt*, Boston: Harvard Business School Press.

WOOD, William Stanley
1989 "A Re-Examination of Mexican Support for the United States suring World War II", tesis doctoral: University of Missoursi.

WYNNE, William
1951 *State Insolvency and Foreign Bondholders*, New Haven: Yale University Press, 2 vols.

ZEBADÚA, Emilio
1994 *Banqueros y revolucionarios en México, 1920-1930*, México: Fondo de Cultura Económica.

ZORILLA, Luis
1966 *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

LA REVOLUCIÓN Y LA AGRICULTURA DEL ALGODÓN Y DEL HENEQUÉN. COERCIÓN Y NEGOCIACIÓN EN YUCATÁN Y LA COMARCA LAGUNERA, 1915-1918*

María Cecilia Zuleta
UAM Iztapalapa

Las transformaciones que el complejo proceso denominado Revolución mexicana generó en la sociedad, la política y la economía mexicanas aún están en discusión. Todavía se presentan recurrentemente en el debate entre historiadores, politólogos y sociólogos preguntas clásicas sobre los cambios y permanencias que tuvieron lugar entre 1910 y 1940.[1] En este contexto de polémicas, durante los últimos treinta años los estudios regionales han contribuido a aclarar muchos puntos oscuros y a responder preguntas clave sobre los cambios producidos por la Revolución.[2] Sin embargo, llegado ya el momento de la síntesis y de una nueva "re-visión" y "re-evaluación" historiográfica, quedan aún numerosos interrogantes; en especial en relación con los procesos políticos y económicos que catalizó la Revolución.[3]

Los movimientos revolucionarios, una vez irrumpidos, pasan por una etapa militar que puede conceptuarse como de guerra, en la que se produ-

* Una parte de la investigación sobre la que se funda este texto se desarrolló con el apoyo del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) y del Seminario de Historia del Crédito y las Finanzas en México (Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Conacyt) durante 1995 y 1996. Agradezco especialmente los comentarios que sobre los avances preliminares de este trabajo hicieron los doctores Paolo Riguzzi y Romana Falcón.

[1] Por ejemplo: ¿emergió un nuevo Estado de la Revolución?; ¿cómo se consolidó?; ¿surgió una nueva clase gobernante?; ¿hubo un remplazo, una sustitución de la élite política y económica porfirista?; ¿en qué momento entre 1910 y 1940?; ¿cómo se integraron a la participación política nuevos actores sociales?, entre otras muchas.

[2] Desde la década de los setenta, las polémicas en torno a la interpretación de los múltiples procesos que tuvieron lugar en los ámbitos local, regional y nacional en la revolución conllevaron a la definición de dos corrientes analíticas diferentes entre los especialistas en el tema: la populista y la revisionista. Algunos exponentes de este debate, que tuvo varias etapas, pueden verse en: Gilly, 1971; Córdova, 1974; Katz, 1982; Ruiz, 1984; Benjamin y McNellie, *Other Mexicos...*, 1984; Guerra, 1988; *Provinces of the Revolution...*, 1990.

[3] Dos importantes trabajos de síntesis son las monumentales obras de Knight, 1986; y de Tobler, 1994.

cen enfrentamientos contra la reacción conservadora y entre las distintas facciones del movimiento. Cuando una facción revolucionaria asegura su triunfo frente a la reacción y a las facciones opositoras instaurándose en el poder, se inicia un proceso de institucionalización de la Revolución: comienza a edificarse un orden jurídico, institucional y político diferente al del antiguo régimen derrocado.

Así, toda revolución triunfante implica el surgimiento de un nuevo orden y su legitimación en el plano jurídico institucional, político y económico. En el caso mexicano, este proceso de institucionalización de la revolución en la esfera de la política y de la economía, que con avances y retrocesos tuvo lugar entre 1916 y durante toda la década de los veinte, requiere aún de más estudios específicos.[4] Si bien este proceso de institucionalización conduce indiscutiblemente al terreno de la coerción como instrumento de construcción del nuevo aparato estatal que emerge de la contienda militar, también conduce a un complejo juego de coerción-consenso, un campo de fuerzas en el que las autoridades político militares al tiempo que se consolidan en el poder establecen acuerdos, arreglos y compromisos para asegurarse su permanencia en éste y fincar los cimientos de un nuevo orden político, económico y social.

Este terreno movedizo de negociaciones, coerción y acuerdos coyunturales es el campo que se ha elegido para desarrollar el presente estudio. En particular, es propósito de este trabajo abordar el complejo juego entre la coacción y el consenso que los primeros gobiernos revolucionarios activaron a partir de 1915-1916 en dos regiones diferentes: La Laguna y Yucatán, en su política en torno a la agricultura del algodón y del henequén.

El presente trabajo intenta analizar cómo se dieron los primeros pasos hacia la instauración del nuevo orden revolucionario entre 1915 y 1918 en dos regiones diferentes del país, en especial en la esfera de la economía, y en particular en lo relativo a la producción y comercialización de dos productos agrícolas: el algodón y el henequén. La Revolución modificó la relación instituida durante el periodo liberal entre el Estado y la esfera del mercado, primero en las prácticas y luego en la codificación legal.[5] Una

[4] La elaboración y sanción de la Constitución de 1917 no fue sino un momento de este lento proceso de institucionalización del nuevo orden revolucionario. En el plano jurídico, por ejemplo, gran parte de las leyes reglamentarias se dictaron durante la segunda mitad de la década de los veinte. Sobre la situación de la economía entre 1910 y 1940, véanse las obras de conjunto coordinadas por Jean MEYER, Enrique KRAUZE y Lorenzo MEYER, 1981, núms. 11 y 12. También: WOMACK Jr., 1978, pp. 81-122; REYNOLDS, 1977; ZAVALA, 1978, pp. 325-360; HALL, 1990, pp. 189-211; ZEBADÚA, 1994; COLLADO, 1995; HABER, 1992; CÁRDENAS, 1994; KUNTZ y RIGUZZI, (comps.), 1996.

[5] Véase a este respecto CARMAGNANI, 1994; y TOPIK, 1991, 1990 y 1988.

nueva relación entre ambas esferas se fue construyendo a partir de 1915 (aun antes de la elaboración del *corpus* constitucional de 1917), y en este proceso medió un complejo juego de prácticas coercitivas y acuerdos coyunturales tendientes a construir nuevas convenciones en la relación entre productores y poder público.

Los acuerdos se construyeron mediante la articulación de instancias de violencia, negociación y compromisos políticos: pasada la etapa de violencia y "confiscaciones revolucionarias", la intervención del Estado en la esfera de la producción y el intercambio pudo ser legitimada sólo ofreciendo ciertos beneficios económicos para los productores de algodón y henequén. Nos proponemos analizar aquí este juego de presiones y compromisos.

Uno de los objetivos del presente ensayo es explicar cómo se fue gestando la intervención del aparato estatal —que iba emergiendo del proceso revolucionario— en la producción y comercialización de los productos agrícolas, en este caso del algodón y del henequén. La coyuntura militar interna y la primera guerra mundial no fueron ajenas a la creciente intervención en los procesos de producción y comercialización, primero, de la autoridad militar, y luego, de las autoridades políticas que emergieron de la Revolución. El conflicto bélico internacional provocó alteraciones en los mercados y en los circuitos comerciales internacionales, dando lugar al surgimiento de organismos estatales creados especialmente para regular la comercialización de alimentos y materias primas, como fuera en Estados Unidos la creación de The United States Food Administration, por ejemplo.

Pasada la etapa fuertemente militar de la Revolución en México (1911-1915), la construcción de un nuevo Estado fue una cuestión tanto política como económica. Por ello desde 1916 la organización de la "reconstrucción" de la economía nacional se convirtió en una de las preocupaciones principales de Venustiano Carranza, jefe del ejército constitucionalista y presidente provisional de la nación, confirmado por el resultado de las elecciones en 1917.

Así, la búsqueda de legitimación política de las nuevas autoridades ante el conjunto de la sociedad planteó como necesidad la construcción de ciertos puntos básicos de acuerdo sobre la política económica con los grupos de poder económico. La tan anhelada "reconstrucción económica", sin embargo, seguía siendo aun una utopía política a mediados de la década de 1920-1929; pero en el ámbito local, las primeras políticas que se llevaron a cabo en esa dirección comenzaron a forjarse en los albores de 1916, cuando la fracción constitucionalista se encontraba aún disputando su triunfo en el terreno militar.

A partir de entonces, en un complicado juego político entre los gobernadores impuestos militarmente y la autoridad de Venustiano Carranza, se dispuso una serie de medidas tendientes a obtener simultáneamente fondos

para el financiamiento de la Revolución, una pronta recuperación de la actividad agrícola por sobre los daños materiales que pudieron haberle ocasionado los movimientos militares, la violencia rural y el saqueo, y la mediación y negociación frente a las presiones de los hacendados, empresarios agrícolas y campesinos por el acceso a la tierra. Esto implica que las nuevas autoridades, al mismo tiempo que procuraron resolver los problemas que planteaba el financiamiento de la guerra revolucionaria, trataron de establecer ciertas bases para la legitimación política del nuevo régimen y la recuperación de la economía del país.

El reflexionar sobre esta complicada coyuntura de guerra revolucionaria y emergencia de un nuevo orden político, económico y social de carácter local, y en un plano comparativo, es otro de los objetivos de este ensayo. En este sentido se intenta demostrar que, pese a las diferencias regionales, existió una misma racionalidad en las políticas orquestadas en una y otra región por el "Primer Jefe" de la revolución constitucionalista: lograr la reactivación de la producción agrícola, acordando ciertos beneficios para los productores, y controlar los recursos financieros generados por ella valiéndose de la presión fiscal y del control de la comercialización. La contrapartida de la presión confiscatoria —el control de las cosechas y de las instancias de comercialización— y de la presión fiscal sobre los productores fue la oferta de crédito para refaccionar las cosechas. Estos lineamientos comunes ejemplifican el fuerte proceso de centralización política iniciado por Carranza ya desde el periodo preconstitucional.

El estudio del proceso de reordenamiento político y económico iniciado durante el periodo constitucionalista en La Laguna y en Yucatán permite acercarse a los mecanismos de negociación política y económica propuestos desde el polo de la autoridad revolucionaria en consolidación. Estos mecanismos muy pronto (en 1915) tendieron a establecer ciertas normas básicas de relación entre el poder público y los grupos de poder económico en el ámbito local (agricultores e industriales), cuando todavía no había finalizado la campaña militar contra los convencionistas Pancho Villa y Emiliano Zapata, y cuando el control de las fuentes de riqueza resultaba aún fundamental para asegurarse el triunfo.

El presente ensayo está estructurado en dos bloques, que responden a dos momentos distintos de la coyuntura analizada. La primera parte analiza el impacto de la guerra en la agricultura, concentrándose en estudiar las distintas modalidades empleadas por los grupos revolucionarios para obtener recursos de la agricultura del algodón y del henequén. En la segunda parte se abordan los primeros intentos de las nuevas autoridades —que surgían de la lucha revolucionaria— por organizar e institucionalizar una base de consenso político y económico de carácter regional. Esta segunda parte intenta estudiar cómo fueron los inicios de la gestión constitucionalis-

ta en la región lagunera y en la península yucateca; muestra cómo desde el gobierno nacional Carranza impuso a sus gobernadores una línea de acción política que tendía a conseguir el mayor control posible de los recursos y de las fuerzas sociales de México.

La coyuntura 1915-1918 puede, finalmente, traducirse en un esquema básico: una situación de conflicto, la crisis política, social y económica del régimen porfiriano de fines de la primera década del siglo dio lugar a una profunda crisis del orden político establecido y de las cadenas de lealtades sociales y políticas tradicionales. Esta situación de extrema conflictividad se resolvió por la vía militar. La guerra revolucionaria, que generalizó la violencia en el país entre 1913 y 1916, dio el triunfo a una fracción revolucionaria, la constitucionalista, que trató de resolver esa situación de conflicto impulsando desde el poder tanto la coacción como la concertación entre las distintas fuerzas sociales. El objetivo: construir nuevas bases de consenso político que legitimaran su acceso al poder y le permitieran iniciar la institucionalización del Estado revolucionario.

Esta coyuntura de 1915-1918, analizada aquí en un contrapunto entre dos espacios diferentes del país, permite al historiador reflexionar sobre cómo la guerra dio lugar al surgimiento de políticas regulatorias y confiscatorias del poder político militar emergente sobre la actividad agrícola; políticas que también, finalmente, fueron sentando las bases de nuevos acuerdos y concertaciones respecto de las relaciones entre el Estado y la economía.

ENTRE EL NORTE Y EL SURESTE DEL PAÍS

Yucatán y la Comarca Lagunera entre 1880 y 1908 habían experimentado ya fuertes procesos de cambio relacionados con el surgimiento y expansión de actividades agrícolas y agroindustriales orientadas a la exportación y el abastecimiento del mercado interno. Las dos regiones funcionaron como fuentes de recursos para el financiamiento de la guerra revolucionaria entre 1913 y comienzos de 1915.

En la Comarca Lagunera la agricultura comercial del algodón y la actividad industrial y agroindustrial habían experimentado durante el último tercio del siglo XIX una gran expansión gracias a los incentivos que brindaban las ágiles vías de comunicación que entrelazaban los mercados estadunidense y nacional (Ferrocarril Internacional Mexicano y Central Mexicano), la disponibilidad de riego y capitales, y el fuerte estímulo y protección estatal a la inversión. Así, el cultivo del algodón en la Comarca Lagunera en su conjunto (Coahuila y Durango) pasó de 6 675 toneladas de algodón en hueso en 1893 a 140 188 toneladas en 1906, año de máxima

producción antes del estallido de la Revolución.[6] La producción de algodón, generalmente orientada a abastecer el consumo interno, era parte de un conjunto muy diversificado de actividades agroindustriales e industriales, como molinos, fábricas de aceites y jabones, fábricas textiles y de productos alimenticios, fábricas de cemento, fundidoras de fierro y acero, fábricas de materiales para la construcción, entre otras.

La Laguna era una especie de "modelo" ejemplar de los "éxitos" de la política porfirista, como también lo eran Yucatán o Morelos. Pero por lo mismo se encontraba expuesta a la emergencia de todas las contradicciones políticas, económicas y sociales que la modernización económica acelerada en un contexto institucional tradicional podía generar, tanto en la cúspide como en la base de la sociedad.[7] Así, la Comarca Lagunera fue desde 1908 escenario privilegiado del movimiento revolucionario.[8]

Al contrario de La Laguna, Yucatán era un pequeño estado del sureste con escasa disponibilidad de vías rápidas que lo comunicaran con el resto del país y el exterior, excepto la marítima. Allí se desarrolló una economía monoproductora de exportación a partir del último cuarto del siglo pasado. Se producía fibra de henequén, con la que se fabricaba toda clase de bolsas y costales para envasar productos como café, arroz, azúcar, etcétera; también el "binder twine" o hilo de engavillar, material indispensable para la cosecha mecánica de granos en los países cerealeros (Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina, principalmente) y de creciente demanda mundial, especialmente a partir de la década de 1880.

Mientras los sembradíos de henequén en el estado pasaron de 4 993 152 matas en 1861 a 659 557 440 matas en 1909, y la exportación de la fibra creció de 11 084 820 kg en 1877 a 123 032 214 kg en 1910, Yucatán llegó a controlar, entre 1880 y 1900, más de 95% del mercado mundial de fibras frente a sus competidores, el hilo manila y el yute indio, situación que se mantendría hasta fines de la primera guerra mundial.[9]

[6] Cifras publicadas en Manuel PLANA, tomadas del *Anuario Estadístico de la República Mexicana*, p. 234. Plana advierte sobre las deficiencias de la estadística algodonera, ya que las *Estadísticas históricas...*, 1985, vol. I, p. 372, dan otras cifras de producción para 1906: 58 517 toneladas de algodón en hueso (véase la gráfica 2). El porcentaje de la produccion lagunera sobre el conjunto de la produccion nacional entre 1897 y 1909 habría oscilado, según VARGAS LOBSINGER, 1984, p. 92, alrededor de un promedio de 76.5%. Las desigualdades entre las cifras de producción que presentan las fuentes son, sin embargo, muy grandes.

[7] Véase MEYERS, 1994.

[8] Véase MEYERS, 1992 y 1994.

[9] Mientras en 1915 controlaba aún 98% de la demanda mundial, en 1929 el control yucateco del mercado se había reducido a cubrir 53% de la demanda. Datos presentados por JOSEPH, 1992, p. 209. También en WELLS, 1992, pp. 184-221. Cifras sobre exportación *Estadísticas Económicas...*, 1960, vol. 2, p. 390, e información aparecida en *El Agricultor*, órgano de la Cámara Agrícola de Yucatán, Mérida, año I, t. I, núm. 1, 1907, pp. 12-13. Datos sobre sembradíos: GARCÍA QUINTANILLA, 1985, cuadro 3, p. 130.

La dependencia de la economía local del monocultivo de exportación inhibió la diversificación productiva en el estado, aunque no así la inversión de los plantadores locales en una compleja red de servicios relacionada con la exportación: el puerto de Progreso, los ferrocarriles y tranvías, el sistema bancario y financiero local. A diferencia de la Comarca Lagunera, en Yucatán no se desarrollaron actividades industriales ni siquiera de carácter subsidiario. El creciente aumento de la demanda internacional de fibra entre 1870 y 1900 generó como respuesta de los plantadores la monoproducción henequenera asentada sobre una economía de plantación, que funcionaba sobre un férreo control de la mano de obra en las haciendas, por lo cual el caso yucateco ha sido considerado frecuentemente como un clásico ejemplo del "crecimiento hacia afuera".

Entre 1907 y 1908, una situación crítica del mercado estadunidense (principal comprador de la fibra) se sumó a las contiendas electorales locales para desestabilizar la situación política y económica de la península. Se produjo entonces una creciente tensión política entre las distintas facciones de la élite henequenera, que como consecuencia del férreo control que sobre la exportación ejercían unas veinte familias denominadas "la Casta Divina" se encontraba ya profundamente escindida. El control que este grupo ejercía en la exportación de henequén sobrevivió a la crisis del régimen porfiriano hasta 1915 debido a su predominio político local y a sus nexos comerciales con la International Harvester Company, *trust* americano que controlaba la demanda internacional de henequén desde 1902.

Estas dos regiones fueron muy importantes en el contexto nacional durante el último tercio del siglo pasado por los notorios cambios económicos y sociales que experimentaron durante ese periodo. Entre 1915 y 1917 funcionaron —dada su importancia estratégica, política y económica para los revolucionarios— como una especie de "tubos de ensayo" de los primeros intentos de Venustiano Carranza para fundar la reconstrucción económica del país sobre la base de la negociación con los hacendados y los grupos de poder empresarial, en forma simultánea que con los sectores del trabajo.

LOS ANTECEDENTES: LA REVOLUCIÓN Y LA ECONOMÍA DE GUERRA

En la primera fase de la Revolución, especialmente a partir de 1913, fue decisiva la coyuntura interna y externa que obligaba al sostenimiento de un fuerte gasto militar, y que forzaba a las distintas facciones en lucha (la reacción huertista, constitucionalistas, y convencionistas villistas y zapatistas, entre otros) a disputarse el control de las fuentes de financiamiento militar.

La necesidad de financiar la Revolución condujo a las distintas facciones a consolidar el control de los productos exportables, como el petróleo, el

henequén y el algodón, el ixtle, el guayule o el garbanzo, en un contexto internacional complicado por la guerra mundial. Así, el aprovechamiento de las cosechas de estos productos fácilmente comercializables en el exterior fue uno de los objetivos de los ejércitos y grupos armados entre 1913 y 1916.

Las demandas de aprovisionamiento militar de las tropas se tradujeron en una fuerte preocupación de los revolucionarios por conservar y controlar la producción y comercialización de los productos de las empresas agrícolas de las zonas en las que operaban. Para ello, tanto el villismo como el carrancismo pusieron en marcha el mecanismo de las "confiscaciones revolucionarias": la práctica de intervenir las fincas y hacer a un lado a sus dueños y administradores para administrarlas bajo control revolucionario.[10] Otros mecanismos "confiscatorios" impuestos por los revolucionarios sobre las fuentes de riqueza fueron las incautaciones ocasionales de cosechas, los impuestos extraordinarios de guerra y los préstamos forzosos.

Como parte de la dinámica militar de la Revolución, la administración de los bienes intervenidos fue una cuestión inicialmente militar. Villistas y carrancistas crearon para la administración de las fincas rústicas intervenidas instituciones que se encargaban de organizar la producción, y de la refacción, compra y comercialización de las cosechas; operaciones que dieron por resultado el ingreso de dinero a las arcas revolucionarias para la compra de pertrechos.[11]

Estas oficinas dependieron inicialmente de la comandancia de armas de la región, y funcionaron como agencias de exacción de fondos destinados a financiar los gastos militares de las tropas movilizadas. Sin embargo, al mismo tiempo que supervisaban la continuidad de los cultivos para alimentar la maquinaria de la guerra, pusieron en marcha diversas medidas tendientes a estimular la continuidad de la producción regional; entre ellas préstamos refaccionarios a los agricultores, distribución de alimentos para los peones en momentos de escasez, contratación de mano de obra en otros estados trasladándola a la región para asegurar las cosechas, entre otras. El caso de la Comarca Lagunera brinda un ejemplo de esto.

[10] Es importante advertir que las intervenciones no sólo afectaron a fincas rústicas y urbanas entre 1914 y 1916. También fueron intervenidas fábricas, minas, haciendas de beneficio de minerales, derechos y concesiones de usos de agua, e incluso créditos hipotecarios y arrendamientos. Este tipo de intervenciones ha sido prácticamente ignorado por la historiografía. Sobre aspectos generales del problema de las fincas intervenidas, véase: R. FALCÓN, 1990, pp. 132-162; KATZ, 1976, pp. 259-273, y AGUILAR CAMÍN, 1979, caps. 6 a 8.

[11] En ocasiones, sin embargo, cuando eran ranchos de ganado, o producían cereales, frijoles u otros artículos básicos, sus productos podían destinarse a subsidiar el consumo popular. Por ejemplo, los repartos de carne de las fincas ganaderas de Chihuahua y su venta a precios muy bajos, o los repartos de granos de los ranchos de La Laguna practicados por F. Villa. En: KATZ, 1976; y Condumex, *Archivo del Primer Jefe...V. Carranza*, exp. 6370, "Comisión de Agricultura de la Laguna. Informe...", Torreón, octubre 24 de 1915.

Una vez estabilizada la ocupación del territorio por las tropas en cuestión, los gobernadores militares enviados a los estados asumían la dirección y administración de los bienes intervenidos, por medio de la Secretaría de Hacienda y de una oficina creada especialmente para ello.[12]

Las intervenciones de fincas, salvo excepciones, raramente derivaron en medidas de corte "agrarista".[13] El objetivo de éstas era asegurar el control de los revolucionarios sobre la producción agrícola de la región, el cual podía ponerse en riesgo en caso de reparto agrario. Como consecuencia la unidad territorial y operativa de las grandes empresas agrícolas fue mantenida, aun en los casos en que se concedían contratos de arriendo a parcioneros para su cultivo.[14] Puede afirmarse entonces, a modo de principio muy general, que las intervenciones —especialmente aquellas que fueron administradas por organismos creados al efecto y no constituyeron el botín ocasional de algún general— impidieron la desaparición total de las actividades agrícolas, y contribuyeron en alguna medida a la preservación de las unidades productivas durante el periodo armado de la Revolución. Sin embargo, en este terreno las conclusiones esperan que un futuro avance de esta investigación permita ver con precisión cuál fue el impacto real de las intervenciones en el desarrollo de la producción agrícola. La importancia de la cuestión amerita un estudio específico que queda pendiente para un próximo ensayo.

Estos mecanismos de exacción de la riqueza privada fueron instrumentados tanto en la Comarca Lagunera como en Yucatán por los distintos grupos revolucionarios.[15] Sólo que, mientras en el caso lagunero los revolucionarios desde 1914 incautaron las cosechas de algodón e intervinieron las fincas (haciendas y ranchos), en Yucatán la modalidad inicialmente adoptada fue una descarga impositiva extraordinaria sobre la exportación de henequén.

[12] Por ejemplo, en la cuenta de ingresos y egresos para el periodo 1914-1915 de la Tesorería General de Coahuila aparece registrada una Oficina General de Bienes Intervenidos. La cuenta de ingresos mensual del gobierno del estado de Chihuahua en 1914 y 1915 mencionaba una oficina similar. En Yucatán funcionó una Administración General de Bienes Intervenidos. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucionalista del Estado de Chihuahua*, 31 de enero de 1915 y 20 de junio de 1915; IED-AGEC (en adelante sólo AGEC), *Fondo Siglo XIX*, 1915; AGEY, *Fondo Poder Ejecutivo*, cajas 457, 472, 489, 512, 521, 530, 537, 557, 558, 690.

[13] Se excluye de esta generalización el caso de las intervenciones zapatistas en el área de Morelos, que solían perseguir como objetivo el reparto de las tierras de las haciendas azucareras entre los vecinos de los pueblos.

[14] KNIGHT, 1986 (tomo II, pp. 120-121) encuentra razones militares y económicas que obstaculizaron el "clásico" reparto "agrarista" de las grandes unidades confiscadas.

[15] Una diferencia fundamental entre ambos casos estriba en que mientras en el noreste y en particular la zona lagunera las fuerzas del ejército federal fueron derrotadas en abril de 1914, quedando este espacio como campo de batalla entre carrancistas y villistas, Yucatán permaneció controlado por la reacción de Victoriano Huerta hasta fines de 1914, fecha en que quedó como territorio controlado por el carrancismo.

Si en la Comarca Lagunera el interés de las tropas de revolucionarios villistas (de abril de 1914 a septiembre de 1915) y carrancistas (de septiembre u octubre de 1915, en adelante) fue lograr el control de la producción y comercialización del algodón para mantener la maquinaria de guerra y estabilizar la situación social y económica en la región, en Yucatán el objetivo de los revolucionarios fue obtener el control de la exportación de henequén.

De este modo puede afirmarse que los revolucionarios no interfirieron en el proceso de producción de la fibra de henequén, como sí lo hicieron con la producción de algodón y otros cultivos como hule, garbanzo, ixtle o guayule. A excepción de unas pocas fincas henequeneras incautadas e intervenidas, los revolucionarios en Yucatán obtuvieron recursos por dos vías: inicialmente, aplicando una fuerte descarga impositiva sobre la exportación de henequén, y luego interviniendo en el proceso de comercialización de la fibra hasta lograr un fuerte control sobre su exportación durante 1916. En uno y otro caso, como se ve, la continuidad de los ingresos a las arcas de la Revolución dependía, al menos en parte, del mantenimiento de la actividad productiva.

Entre 1913 y 1915 se aumentó el impuesto en oro a la exportación de henequén en repetidas ocasiones, y se impusieron empréstitos e impuestos extraordinarios "de guerra" sobre su producción y exportación, los cuales tenían la ventaja de pagarse en oro, de modo que en un momento de crisis monetaria ingresaba oro a la Secretaría de Hacienda de la federación para financiar los gastos de la administración central y los gastos militares.[16] Éste es otro punto que explica, además de las características propias de la comercialización del algodón y del henequén, las diferentes modalidades de la coerción confiscatoria de los revolucionarios en las dos regiones mencionadas.

Las modalidades de la "fiscalidad revolucionaria" aquí descritas fueron aplicadas por las distintas facciones que pelearon por el triunfo entre 1913 y 1915. Las confiscaciones, intervenciones y exacciones impositivas extraordinarias funcionaron como mecanismos extractivos impuestos exclusivamente por medio de la violenta presión militar sobre los agricultores, industriales y comerciantes, lo que identifica las acciones de los revolucionarios con las tradiciones "requisitorias" de las guerras de independencia en México y en otros países del continente.[17]

[16] La contribución federal sobre la exportación de henequén, iniciada en 1906, había sido suspendida temporalmente a partir de 1908 como consecuencia de la fuerte crisis productiva y financiera que azotó a la región. En 1911 volvió a imponerse un impuesto federal a la exportación de henequén. Sobre impuestos a la expotación de minerales, véase la nota siguiente.

[17] R. Buve, 1996, pp. 23-43. Recientemente el problema ha sido abordado por Gonzales, 1996, en relación con los impuestos a la exportación de minerales que afectaron a las compa-

La Comarca Lagunera y las intervenciones villistas en las fincas

El primero en confiscar los algodones laguneros e intervenir las fincas de esa región fue Francisco Villa, cuando ocupó Torreón en abril de 1914. Tales fincas continuaban intervenidas cuando llegaron las tropas carrancistas en septiembre de 1915.

Villa creó una Oficina del Algodón Decomisado (que operaba también en Chihuahua, según afirma F. Katz, y dependía directamente del cuartel general de la comandancia militar), la cual recogió el algodón de las fincas y bodegas de la Comarca Lagunera, y lo exportó entre abril y agosto vía Piedras Negras y Ciudad Juárez a Estados Unidos, para comprar con el producto de la venta pertrechos de guerra.[18]

La Oficina del Algodón Decomisado intervino las cosechas de algodón que estaban pendientes y se encargó de los gastos de cultivo de las fincas abandonadas, que se consideraron también como intervenidas. Para preservar la continuación de los cultivos, emitió una circular en la cual se convocaba a regresar a los hacendados que no tuvieran compromisos con el "huertismo", y concedió contratos especiales de arrendamiento y aparcería por un plazo de dos años, respetando las tradicionales modalidades locales de arrendamiento, para la explotación de los ranchos intervenidos.[19]

Una vez dominada la situación por medio de las armas, y en vista de que el desorden era tal que peligraba la marcha futura de los cultivos de algodón en la región, Villa ordenó la creación de una Comisión Agrícola de La Laguna, encargada de promover por todos los medios la continuación de los trabajos agrícolas.[20]

Así, el villismo terminó diseñando dos formas de administración para las fincas intervenidas: la administración militar directa, a cargo de la

---

ñías mineras de Sonora durante el periodo constitucionalista. La historiografía sobre los movimientos de independencia americanos se ha dedicado especialmente a este aspecto del problema de la fiscalidad revolucionaria, entre ella un clásico: HALPERIN DONGHI, *Revolución y guerra*, 1972. Para el caso francés, G. ARDANT en su *Histoire de l'impôt*, 1972, es una de las lecturas básicas para el estudio de la fiscalidad revolucionaria (tomo II, pp. 155-204).

[18] AGN, FCM, carta de Jesús Ríos a Enrique Creel, sin fecha y sin referencia de inventario.

[19] Los contratos de arrendamiento que se concedieron a parcioneros fueron idénticos a los que fueron comunes en los años anteriores, que exigían altas rentas en dinero efectivo o contra entrega de 25 o 30% de la cosecha al partido. El examen de la documentación demuestra que incluso parecen haberse beneficiado con la opción de entregar rentas más bajas al partido aquellos parcioneros relacionados directamente con las fuerzas revolucionarias. Condumex, Fondo citado, exp. 6370, *op. cit.*; y AGEC, *Fondo Siglo XIX*, septiembre 1915, y 1916-1918: [Concesión de autorización para cultivar en aparcería..., 27 de octubre de 1914], en "Solicitudes sobre desintervención de bienes...".

[20] La Comisión Agrícola se encargó luego de administrar un crédito contraído con el Banco del Estado de Chihuahua para refaccionar la siembra de 1915 a los arrendatarios y agricultores instalados en las fincas intervenidas bajo su supervisión. Condumex, Fondo citado, exp. 6370, *op. cit.*, y carta de Jesús Ríos a Enrique Creel..., *op. cit.*

Oficina del Algodón Decomisado para aquellas fincas abandonadas, pertenecientes a hacendados "huertistas y enemigos de la revolución" o no solicitadas en arriendo, y las administradas indirectamente por la Comisión de Agricultura de La Laguna, que supervisaba la gestión directa de los parcioneros y arrendatarios.

La "vocación agrarista" de Villa ha sido arduamente discutida por la historiografía de la Revolución. El examen del caso lagunero refuerza las tesis de Friedrich Katz sobre Villa, quien al parecer no tenía intención de modificar la forma de distribución de la propiedad territorial ni las condiciones de trabajo en las haciendas.

El verdadero cambio, sin embargo, consistió en que por primera vez la dirección y coordinación de la administración de las fincas quedaba en manos de las autoridades constituidas, las cuales dictaban las reglas y normas para cultivar, cosechar, y comercializar lo producido, desconociendo los derechos de los propietarios particulares.

Los mecanismos de incautación e intervención de fincas algodoneras que llevó a la práctica Villa entran por un lado en el plano de la plena coerción, al interferir en los circuitos de producción y comercialización habituales, y al poner en cuestión el libre ejercicio del derecho de propiedad de los hacendados y de usufructo de los arrendatarios desplazados, con el fin de asegurarse el control de los recursos que generaba el algodón para mantener a sus tropas alimentadas y pertrechadas.

Pero, por otro lado, la intervención de fincas para darlas en arriendo —u ofrecerlas en mediería o aparcería— le brindaba al ejército villista un instrumento para asegurarse la continuidad de la movilización social que alimentaba con soldados sus ejércitos: estas intervenciones de fincas permitieron a un considerable número de agricultores acceder a la posibilidad de convertirse en parcioneros de fincas de algodón y a beneficiarse de las ganancias que este cultivo generaba. Villa, entonces, también pudo haber llevado a cabo las intervenciones de fincas como base de la negociación de su legitimidad con los sectores populares.

Desde esa perspectiva, una práctica impuesta por la violencia militar, como las intervenciones de fincas algodoneras, podría considerarse al mismo tiempo una estrategia de acuerdo negociado de la élite militar con los sectores populares. En septiembre de 1915, a pesar de que algunos parcioneros y arrendatarios instalados durante el villismo en La Laguna se habían afiliado al carrancismo, se negaron a abandonar las tierras que ocupaban.[21] Otra compleja instancia de coerción y negociación fue llevada a la práctica por Venustiano Carranza, pero con una direccionalidad muy clara: restable-

[21] AGEC, *Fondo Siglo XIX*, meses septiembre 1915-febrero 1916.

cer la economía regional y legitimar el acceso al poder político de la facción vencedera del movimiento revolucionario.

La "gallina de los huevos de oro" yucateca

Pese al aislamiento tradicional de la península yucateca del resto del país, los revolucionarios advirtieron rápidamente que la riqueza generada por la exportación de henequén podía ser una fuente fundamental de ingresos. Desde los primeros momentos del movimiento revolucionario la riqueza henequenera estuvo en la mira de los secretarios de Hacienda de la federación, situación que no fue ajena a la progresiva alza internacional del precio de las fibras entre 1914 y 1918 como consecuencia del conflicto bélico mundial. Esta coyuntura alcista fue aprovechada rápidamente por los revolucionarios.

A diferencia de casos como el azucarero de Morelos, el ganadero de Chihuahua, el garbancero de Sonora o el algodonero de La Laguna, el yucateco se distingue porque entre 1911 y 1915 la riqueza generada por el henequén fue controlada directamente por los gobiernos constituidos en México, más que por grupos de revolucionarios del lugar o por tropas de uno y otro bando que ocuparan la península (como sucedió en los otros dos casos mencionados). Con la llegada de Salvador Alvarado, "el procónsul constitucionalista", esto cambió en alguna medida, puesto que éste modificó, perfeccionó y diversificó los mecanismos de extracción de la riqueza que localmente producía el henequén.

Los revolucionarios no interfirieron en el proceso de producción de la fibra de henequén como sí lo hicieron con otros cultivos como el azúcar, algodón, hule, o guayule. A excepción de un muy breve periodo en el que se incautaron fincas henequeneras, la obtención de los recursos que generaba la exportación de henequén para los revolucionarios que triunfaban en el centro se produjo por las vías de los impuestos a la exportación y de la intervención en el proceso de comercialización de la fibra.

Entre 1913 y 1915, el mecanismo utilizado para transferir los productos del comercio de henequén fue impositivo: en primer lugar, un aumento en oro del impuesto a la exportación de henequén; en segundo lugar, impuestos extraordinarios "de guerra" (gestión de gobernadores militares huertistas y también del constitucionalista Eleuterio Ávila), como ya se mencionó.

Derrocada la gestión maderista en febrero de 1913, el propio Victoriano Huerta advirtió las ventajas que para financiar su lucha con las fuerzas constitucionalistas brindaba la exportación de henequén. Desde ese momento, la fibra yucateca fue una de las fuentes principales de financiamiento de la guerra entre Huerta y el constitucionalismo.

Los mecanismos extractivos que Huerta diseñó fueron básicamente dos: la continua y creciente aplicación de nuevos impuestos federales a la exportación (que se embolsaba la Secretaría de Hacienda de la federación) y los empréstitos de guerra gravados sobre las reservas de la Comisión Reguladora del Mercado de Henequén (véase más abajo).[22] Estos mecanismos de extracción de la riqueza henequenera fueron también posteriormente puestos en práctica por los gobiernos constitucionalistas del estado, para transferir a las arcas del erario federal parte de la riqueza que generaba la exportación de la fibra y así contribuir al financiamiento de la guerra contra Huerta y Villa.

Los especialistas están de acuerdo al considerar que el flujo continuo de la recaudación sobre la exportación del henequén entre 1914 y 1918 —asentada sobre una exportación en continuo aumento hasta 1918 inclusive— fue una fuente de ingresos solamente comparable al petróleo durante el gobierno de Carranza.[23] Según Gilbert Joseph, el henequén yucateco fue, junto con el petróleo, la "gallina de los huevos de oro" en manos de Carranza. En opinión de este autor, Carranza necesitó asegurarse desde 1914 el control de la riqueza henequenera para lograr su avanzada militar contra las fuerzas de Villa.[24]

La primera guerra mundial complicó el comercio mundial de fibras porque las operaciones bélicas impedían a los estadunidenses abastecerse en otras zonas productoras, como Filipinas. Esto provocó el aumento del precio del henequén a partir de 1915, coyuntura alcista que fue aprovechada por Carranza y sus gobernadores para negociar con los henequeneros: los precios por kilogramo de henequén en Progreso pasaron de 10.41 centavos de dólar en 1912, a 12.96 centavos en 1915, y a 42.35 centavos en 1918.[25]

Puede afirmarse entonces que el henequén constituyó una de las reservas financieras fundamentales de la Revolución, no sólo porque generaba ingresos, fueran éstos genuinos o extraordinarios de guerra, sino porque los

[22] Por ejemplo: "Decreto imponiendo una nueva contribución extrordinaria al henequén, cuyo producto se destina al auxilio del Gobierno Federal en la pacificación de la República", 14 de enero de 1914. OROSA DÍAZ, 1956, vol, III, pp. 68-69.

[23] Según JOSEPH, 1992, p. 198, sólo por concepto de impuestos entre 1916 y 1918, Yucatán aportó al erario federal más de 6 millones de dólares. La exportación de henequén pasó de 81 633 toneladas (año en el que hubo un marcado descenso) a 175 353 toneladas en 1920. *Estadísticas históricas...*, I, p. 390. Véase también FRANZ, 1973, p. 131 y anteriores.

[24] "Solo un acceso continuo a la riqueza henequenera de las región mantendría a los ejércitos del Primer Jefe en el campo frente a sus rivales [...] se esperaba que 'estos procónsules' norteños tomaran medidas fiscales para el financiamiento de la nueva expansión militar constitucionalista, al mismo tiempo que incorporaban sus dominios a un Estado centralizado naciente." *Ibidem*, pp. 120-121.

[25] Tomados de JOSEPH, 1992, cuadro 5, p. 171.

generaba en oro, ya que los estadunidenses pagaban en oro el henequén.[26] Los constitucionalistas ordenaron que el pago de los impuestos sobre la exportación de henequén se hiciera en oro: así, decía Luis Cabrera, obtenían el metálico necesario para sus giros en el extranjero.[27] Además, los impuestos eran cobrados por adelantado según las necesidades de la administración de hacienda y guerra de Carranza: de ese modo, el oro ingresaba a las arcas del constitucionalismo en el rubro de derechos de exportación no devengados.

Durante el primer gobierno constitucionalista en la región, a cargo de Eleuterio Ávila, los mecanismos de extracción fueron idénticos a los aplicados por Huerta: incremento en cantidad y en porcentaje sobre los valores y volúmenes de henequén exportado, y "empréstitos forzosos de guerra", a pagar entre los exportadores.[28] La documentación examinada hasta ahora muestra que entre abril y diciembre de 1915 se realizaron depósitos por 500 000 dólares en Nueva York, girados desde Mérida al cónsul constitucionalista S.F. Elías para compra de pertrechos militares y otros gastos, por orden directa urgente del secretario de Hacienda.[29]

Pero además de los impuestos y empréstitos extraordinarios, otros mecanismos fueron empleados para capturar la riqueza henequenera. Durante el gobierno del maderista Nicolás Cámara Vales (1911-1913) comenzó la primera experiencia de regulación del mercado del henequén. En enero de 1912 Vales había creado la Comisión Reguladora del Mercado de Henequén, institución que con dirección estatal trataba de incidir en los precios del henequén aplicando una política de retención de la fibra para su valoración en el mercado. La comisión surgió como opción ante una baja del precio de la fibra, con el objetivo de retener el henequén fuera del mercado para lograr el aumento de su precio. Al intervenir como exportadora directa, la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén pretendía además romper con el monopolio Montes-International Harvester Company, responsable de los bajos precios pagados a los productores.

[26] El primer gobernador militar carrancista, Eleuterio Ávila, sostuvo en conversación con éste que Yucatán era "la gallina de los huevos de oro". Los estadunidenses advertían esto y afirmaban que la reguladora y sus exportaciones eran "una mina de oro" para Carranza. Véase JOSEPH, 1992, pp. 198-199.

[27] Declaraciones de Luis Cabrera, 3 de enero de 1915. GAMBOA RICALDE, 1943, vol. II, p. 71.

[28] En octubre de 1914, Carranza ordenó un empréstito forzoso de 8 millones de pesos oro, a cotizar entre los más ricos peninsulares. En enero de 1915 pretendió imponer otro empréstito y un impuesto adicional de 1 centavo oro por kilogramo de henequén exportado, pero el gobernador Ávila se opuso. Finalmente Ávila dejó su cargo cuando se produjo una rebelión "independentista" y afiliada a la reacción huertista. Véase GAMBOA RICALDE, 1943, tomo II.

[29] AGEY, *Fondo Poder Ejecutivo*, caja 517.

La Comisión Reguladora fue creada sobre la base de una reserva en metálico constituida por un impuesto extraordinario a la exportación de henequén, de pago obligatorio para los exportadores. Tal impuesto estaba destinado a crear un fondo de inversión para la compra del henequén directamente a los productores, y la comisión se encargaría de vender la fibra en el mercado estadunidense sin intermediarios. Para iniciar las operaciones de la Comisión Reguladora, el gobierno del estado solicitó, además, un empréstito de 5 millones de pesos oro.[30]

Esta primera experiencia de intervención directa del Estado en el mercado de henequén se produjo en una coyuntura política muy inestable. A pesar de que la mayor parte de los henequeneros (excepto Molina y Compañía y los plantadores más grandes) apoyó a la reguladora, ésta aún operaba en un mercado abierto controlado por Avelino Montes.[31] Por ello, aunque concebida como las valorizaciones del café brasileño diseñadas entre los cafetaleros paulistas y las autoridades estatales, la reguladora no llegó a ser una institución muy firme, y los productores pronto retornaron a los viejos compradores Molina y Montes. Por otra parte, la participación estatal en esta primera etapa de la comisión sólo fue en su coordinación: nombramiento de vocales, garantía de los fondos solicitados en préstamo, y aprobación de las cuentas de operación.

De todos modos, la comisión resultó algo así como un banco especialmente creado para funcionar como base de saqueo de los revolucionarios: a sus cajas ingresaban los dólares producidos por la venta del henequén. También Victoriano Huerta inició el sistemático drenaje de los fondos de la reguladora hacia el centro.

Los henequeneros inicialmente promovieron el surgimiento de esta comisión. Fuertemente escindidos desde 1908, cuando la crisis económica regional profundizó la oposición de los medianos y pequeños henequeneros contra el férreo control de la política local y de la exportación de henequén que ejercía la "Casta Divina", éstos habían formado en varias oportunidades, entre 1908 y 1911, agrupamientos y asociaciones tendientes a lograr la defensa del precio del henequén.

Los plantadores habían resistido las prácticas de "drenaje" de la riqueza local impuestas coercitivamente desde la caída del huertismo, puesto que los

[30] OROSA DÍAZ, 1956, vol. III, pp. 22-24 y 31-38, "Decreto creando la Comisión Reguladora del Mercado de Henequén y estableciendo una contribución extraordinaria al henequén", enero 9 de 1912; "Decreto conteniendo el Reglamento de la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén", "Decreto estableciendo una nueva contribución de un centavo por kilogramo al henequén y autorizando al gobierno del estado para levantar un empréstito no mayor de diez millones de pesos".

[31] "Esta comisión [...] tendrá la misión especial de propender a la defensa de los agricultores yucatecos [...] y su funcionamiento no implica hostilidad hacia intereses ya creados y dedicados a la explotación del negocio del henequén", *ibidem*, p. 35.

gobiernos constitucionalistas amenazaban su dominio político local. Sin embargo, muy diferente fue el caso cuando la coerción fue acompañada simultáneamente por beneficios como la obtención de altos precios sobre el henequén exportado: la oposición de los henequeneros fue neutralizada. Así, la Comisión Reguladora podría haber operado simultáneamente como instrumento de presión sobre los plantadores tanto como de negociación, ya desde el momento de su creación en 1912. Sin embargo, tuvo que esperar la llegada de Alvarado y la coyuntura alcista de la guerra mundial para convertirse en un excelente instrumento de presión política y de negociación económica con los plantadores.

EL CONSTITUCIONALISMO: EL DIFÍCIL PASO DE LA GUERRA A LA "RECONSTRUCCIÓN"

Al llegar las autoridades militares impuestas por Carranza a La Laguna (septiembre de 1915) y a Mérida (septiembre de 1914, pero especialmente marzo de 1915), su misión principal fue estabilizar la situación política local y legitimar la revolución constitucionalista frente a los sectores del trabajo y frente a los grupos de poder económico. El reordenamiento y recuperación de las economías locales fue la base sobre la cual Carranza trató de edificar el nuevo consenso político y social que permitiría iniciar la institucionalización de la Revolución.

Carranza y sus "procónsules" diseñaron un conjunto de estrategias, lo mismo en La Laguna que en Yucatán, dirigidas a lograr simultáneamente la institucionalización del nuevo régimen en la esfera política y en la económica, y a obtener recursos para continuar sus operaciones militares.[32] Estas estrategias estaban fundadas en la intervención directa del Estado en la comercialización del algodón y del henequén y en el fomento de la actividad agrícola local. Ofrecían en primer lugar garantías y seguridades a los propietarios, y en segundo lugar, capitales a los agricultores en la forma de crédito refaccionario.

Este modelo de gestión política, aunque con diferencias, se aplicó simultáneamente en Yucatán y en la Comarca Lagunera. En el primer caso, fue exitoso mientras los precios internacionales del henequén estuvieron en alza. En el caso de la Comarca Lagunera, donde la negociación con los diferentes grupos de algodoneros fue menos conflictiva, tuvo éxito, pero gracias a un rápido abandono de los mecanismos de venta forzosa del algodón a las instituciones del gobierno. En este sentido no hay que olvidar

[32] KNIGHT, 1986, vol. 2, ha denominado irónicamente "procónsules" a los gobernadores militares instalados por Carranza en los diferentes estados del país.

que la Comarca Lagunera era una base de poder del primer jefe Venustiano Carranza desde los inicios de la Revolución, y que la negociación de las autoridades revolucionarias con los hacendados y empresarios laguneros para mantener su apoyo fue realizada directamente bajo las órdenes de éste. Quizá esta especial situación incidió en la pronta limitación de la intervención estatal en la comercialización del algodón dentro del territorio nacional.

La confiscación algodonera

Las primeras medidas que tomaron las fuerzas de Carranza al llegar a Torreón en septiembre de 1915 son indicadoras del propósito del presidente provisional de organizar un conjunto de políticas que articularan tanto instancias de coerción como de conciliación y negociación con los diferentes sectores de la sociedad lagunera y que le permitieran incorporar las ganancias de la venta de la cosecha de algodón a las arcas federales.

La primera disposición de Carranza en La Laguna demostró su interés por lograr acuerdos con las élites agrícola, industrial y comercial locales: el 14 de septiembre de 1915 el gobernador impuesto en Coahuila, Gustavo Espinosa Mireles, dio la orden de desintervenir las fincas secuestradas por Villa. Las desintervenciones y las nuevas intervenciones quedaron bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la federación.[33]

Esta medida fue complementada con la autorización de un préstamo para que los hacendados y empresarios pudieran paliar la escasez de circulante que azotaba la región como consecuencia de los acontecimientos militares. El préstamo se dio en la forma de una emisión de papel moneda, contra garantía de los empresarios y hacendados asociados especialmente para ese fin. La emisión fue de $500 000 oro nacional.[34]

[33] Decreto 1, AGEC, Leyes y decretos, 1915. El proceso de desintervención estuvo claramente signado por la aplicación de represalias políticas y fuertes desigualdades en la aplicación de las disposiciones. En septiembre, Carranza en persona había ordenado la desintervención de las propiedades de las familias Cárdenas, González, Luján-Terraza, y Arocena en la región, entre otros connotados porifiristas, pero no así las de la familia Madero, que tuvieron que esperar hasta 1918. AGN, *Fondo Gobernación*-Periodo Revolucionario, cajas 228, 224, 184. En noviembre de 1915 se creó por orden del Primer Jefe una "Comisión Interventora de La Laguna", dependiente directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya finalidad era hacerse cargo de los negocios de la Comisión de Agricultura de La Laguna y de la Oficina del Algodón Decomisado creadas por Villa, de intervenir fincas de quienes se habían afiliado a los huertistas y villistas, y de las desintervenciones.

[34] Se beneficiaron en total 86 agricultores y empresas, entre los que figuraron algunos de los más importantes, como los Arocena, Siller, Cobián, Aymes, Serrano, Madero, Compañía Limitada del Tlahualillo, Compañía Industrial Jabonera de la Laguna, S.A. "Nota de las

Mientras proseguía con nuevas intervenciones de fincas que pertenecían a "enemigos políticos de la revolución constitucionalista", y mantenía el control sobre la comercialización de algodón, Carranza fue organizando rápidamente una política de negociación con aquellos algodoneros que no militaban abiertamente en la oposición política, garantizándoles la suspensión de la aplicación de la ley agraria de enero de 1915. Iniciaba así una sinuosa práctica política de negociación con los empresarios e intervencionismo estatal.

Al mismo tiempo que les concedía un préstamo, la gestión constitucionalista obligaba a los agricultores a vender su algodón al gobierno. También en octubre de 1915 Carranza, encargado del Poder Ejecutivo nacional, prohibió la exportación de algodón, semilla y aceite, y convirtió a la Comisión de Agricultura del periodo villista en la "Comisión Algodonera de La Laguna", con la función de refaccionar los cultivos y comprar todo el algodón cosechado en la Comarca Lagunera.[35]

Un mes después, un decreto de Carranza ordenaba la expropiación de la cosecha de algodón de La Laguna, argumentando que se proponía "evitar que se paralice la industria de tejidos de algodón en el país".[36] Una comisión especial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público viajó especialmente a Torreón para gestionar la compra y venta del algodón. Los productores se quejaron de que los precios que recibían por el algodón nada tenían que ver con los que se pagaban en el mercado estadunidense, en alza debido al contexto bélico internacional.[37]

Interviniendo directamente la libre comercialización del algodón en el mercado, la Comisión Algodonera recibía el producto de los agricultores, lo pagaba a cuenta de futuras ventas y lo almacenaba. En apariencia esta operación proporcionaba capital por adelantado a los agricultores gracias a un crédito otorgado por el Banco Nacional de México para ese fin, pero la intervención del Estado en la agricultura de la región planteaba a los

---

cantidades que se ministrarán a los Agricultores e Industrias", en "Documentos..., octubre de 1915". AGEC, *Fondo Siglo XIX*, octubre 1915.

[35] La Comisión Algodonera de La Laguna pasó a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Federación y operaba directamente como intermediaria de esa Secretaría. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Memoria de la Secretaría de Hacienda... 1913-1917*, vol. 1.

[36] Decreto de 16 de noviembre de 1915, en *Memoria de la Secretaría de Hacienda...*, vol. II, pp. 409-410. Sobre asuntos generales de las operaciones de la Comisión Algodonera de La Laguna, véase Condumex, fondo citado, exp. 6849; AGEC, Decretos y Circulares, 1916; 4, 2 de octubre de 1916. Acervo Histórico de Testimonios Familiares, Universidad Iberoamericana Plantel La Laguna, fondo Arocena, 1914-1915 (en adelante TF-A).

[37] Condumex, fondo ya citado, exp. 7029, f. 1; AGEC, *Fondo Siglo XIX*, diciembre de 1915, "Comisión Algodonera de La Laguna", sin fecha.

hacendados una alternativa: o la venta forzada a precios bajos o la posibilidad de "expropiación por causa de interés público".[38]

Esa medida de Carranza puede explicarse por dos motivos: primero, por la necesidad de disponer de recursos seguros para el erario del gobierno provisional; segundo, como instancia de conciliación entre los distintos grupos de poder regional y nacional. La venta forzada de algodón podía generar descontentos, pero también funcionaba como un mecanismo de mediación que el nuevo Estado ponía en práctica para conciliar los intereses encontrados entre los grupos de agricultores villistas que aún controlaban las cosechas por los arriendos realizados en 1914, y los propietarios de las fincas en proceso de desintervención, así como los intereses agrícolas regionales y los industriales textiles de otras regiones, por ejemplo las fábricas textiles del eje Puebla Orizaba.

Carranza había dispuesto la desintervención de las fincas incautadas por Villa en la región, pero no contaba con que muchas de ellas estaban ocupadas por arrendatarios y parcioneros con contratos que vencían a comienzos de 1916. Aunque algunos arrendatarios se habían alineado con el carrancismo, todos coincidían en negarse a abandonar sus cosechas y entregar las fincas a sus legítimos propietarios, tal como ordenaba el Primer Jefe.

Las presiones de la base social podían interrumpir la pacificación y recuperación de la región, y además peligraba la recolección de la cosecha de 1915. La evaluación que hacían los carrancistas de esta complicada situación social, política y económica en la región, que podía comprometer todos sus esfuerzos de negociación para lograr la pacificación y recuperación de la economía local, hacía urgente "que se declare propiedad del Gobierno la actual cosecha de algodón de las mencionadas fincas".[39] No hay que olvidar que el contexto internacional, complicado por la primera guerra mundial, había disparado hacia arriba los precios del algodón, como también del henequén.

Durante los primeros meses de 1916 el gobierno provisional dictó otro paquete de medidas que implicaba un complejo equilibrio entre algunas políticas que favorecían a los agricultores más importantes de la región y otras que beneficiaban al grupo de parcioneros y arrendatarios, así como a los jornaleros.

En febrero de 1916 se autorizó a los algodoneros a exportar directamente semilla de algodón "por causa de utilidad pública" y se liberó la operación

[38] Decreto de 16 de noviembre de 1915, por Venustiano Carranza, primer jefe... *Memoria de la Secretaría de Hacienda...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 409-410.

[39] Varios memorandos, noviembre de 1915, en AGEC, *Fondo Siglo XIX*, septiembre de 1915.

del pago de derechos de exportación. Para ello el gobernador de Coahuila rescindió temporalmente el contrato de entrega obligatoria de semilla de algodón que tenían firmado los agricultores laguneros con la Compañía Industrial Jabonera de La Laguna, S.A. Esta medida favorecía tanto a los grandes agricultores, que podían encargarse directamente de la exportación del producto (utilizado en la fabricación de aceite y de pasta para alimentar el ganado), como a los medianos y pequeños, enfrentados a la Compañía Industrial Jabonera por el precio de venta de la semilla desde la época de Porfirio Díaz.[40]

Sin embargo tal disposición iba unida a una restricción: la exportación se autorizaba sólo con la condición de que los exportadores importaran el equivalente al producto total de la exportación en maíz. El maíz debía distribuirse en las haciendas y en las poblaciones de Torreón, San Pedro, Matamoros y Viesca, para paliar el desabasto de alimentos en la comarca.

Además se dispuso que la exportación debía hacerse por intermedio de una "Comisión de Auxilios" creada por el municipio de Torreón e integrada por connotados hacendados, o por intermedio de la recién creada Cámara Agrícola de La Laguna.[41] El objetivo político de esta medida fue asegurar el abasto de cereales en los ranchos de la zona lagunera, que estaban en serio peligro por la conjunción del abandono de las fincas y los problemas climáticos de 1915. Pero también se trataba de que los agricultores subsidiaran con la venta de la semilla de algodón la alimentación de los sectores populares.

El complemento de estas medidas se dio en marzo de 1916, cuando Carranza dio orden a la Comisión de Agricultura de La Laguna de comprar y repartir proporcionalmente el algodón de la región entre todos los centros industriales del país. El algodón que no fuera entregado en venta a la comisión, sería decomisado.[42] Carranza expresaba con esta resolución su propósito de mantener intacta la estructura productiva del país, subordinando las posibles ganancias que podía traer la exportación de algodón al

[40] Véase MEYERS, 1994; y CERUTTI, 1996. La Jabonera era una sociedad que integraba intereses industriales y agrícolas. En 1898 se habían asociado los propietarios de varias fábricas de jabón de La Laguna con los productores de semilla de algodón para formar una compañía por acciones. Los agricultores se obligaban a entregar su semilla a la compañía, y ésta les pagaba en supuesta proporción al precio del jabón. Esto generó tantas tensiones que finalmente en 1908 incluso hasta los agricultores más importantes de la comarca, como los Purcell y los Arocena, estaban enfrentados con la Jabonera, de la cual eran principales accionistas.

[41] AGEC, *Fondo Siglo XIX*, octubre 1915 y octubre 1916: "Informe leído el día 1 de octubre de 1916 ante el H. Ayuntamiento... del Municipio de Torreón...", e "Informe de la Comisión de Auxilios de Torreón, 30 de marzo de 1916". También Condumex, fondo citado, exps. 7362; fs. 1-4 y 7462.

[42] Condumex, fondo citado, exp. 7550, fs 1-2; y *Memoria de la Secretaría de Hacienda... op. cit.*, vol II, pp. 410-411.

objetivo principal de institucionalizar la Revolución, que le demandaba la mediación entre los distintos grupos de poder económico en el país. En este caso, estimaba más importante apoyar la industria textil nacional que proteger las ganancias de los productores de algodón.

Pero de nuevo esta disposición de contenido claramente coactivo fue acompañada por otra que imponía una faceta negociadora a la política local lagunera: en mayo de 1916 Carranza instituyó una comisión denominada "Comisión Refaccionaria de La Laguna", cuyo propósito era "efectuar toda clase de operaciones refaccionarias, con objeto de fomentar los cultivos del algodón y del maíz" en esa zona.[43] Con sede en Torreón e integrada por cinco miembros, de los cuales dos representaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la comisión contaba desde su origen con un fondo de 25 millones de pesos oro nacional para préstamos refaccionarios.

La creación de esta institución destinada a apoyar la agricultura algodonera de La Laguna, se realizó junto con el restablecimiento de la posibilidad de comerciar libremente el algodón y sus derivados (junio 1916) mediante el pago por parte de los productores de un impuesto "de extracción" en oro nacional a la Comisión Refaccionaria.[44] El pago del impuesto iba a un fondo común de la comisión destinado a aumentar la base de capital disponible para créditos. Según E. Zavala, al pagar el gravamen el productor participaba en la creación del fondo de financiamiento, y al mismo tiempo tenía derecho a disfrutar de crédito refaccionario.[45]

La desregulación del mercado del algodón (aunque parcial, porque subsistía la prohibición de exportar) fue una medida que benefició a los productores algodoneros. Junto a la posibilidad de disponer libremente de sus cosechas, los productores recibían la oferta de crédito refaccionario en un momento en que las casas bancarias y financieras locales, que tradicionalmente habían refaccionado a los productores, habían abandonado la plaza o sido incautadas por el gobierno.[46]

[43] Decreto de 23 de mayo de 1916, en *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...*, 1917, pp. 411-412. También GUERRA, 1932, p. 213.

[44] En junio de ese mismo año, la SHCP ordenó aplicar en beneficio de los municipios productores de fibra 5% de los productos del impuesto a la "extracción" de algodón. Este pago quedaba a cargo de la Comisión Refaccionaria, que recaudaba y liquidaba el impuesto.

[45] Archivo Estela Zavala, exp. 21.

[46] La Comarca Lagunera fue una plaza muy importante para el sector financiero a partir de 1900, aproximadamente. Allí se reunían las ventajas de la cercanía a la frontera y el tráfico de importación-exportación, con el desarrollo del eje industrial Torreón-Monterrey. Bancos nacionales y extranjeros se instalaron en Torreón y Gómez Palacio durante la primera década del siglo. La reactivación de las finanzas locales después de la Revolución se inició lentamente a partir de 1920. Archivo Histórico Banamex, 1913; *Boletín de la Cámara Agrícola Nacional de la Comarca Lagunera*, Torreón (en adelante *BCANL*), 1919; CERUTTI, 1994.

Al parecer la Comisión Refaccionaria, que funcionó hasta 1919, fue creada por Carranza a "imagen y semejanza" de la Comisión Reguladora del Mercado de Henequén yucateca, pero no llegó a adquirir la importancia de aquélla en el terreno de las finanzas locales y federales, ni como institución de crédito regional.[47] En 1918, la Comisión Refaccionaria sólo concedía préstamos a los pequeños y medianos agricultores de algodón en La Laguna.[48] Sería importante explicar este fracaso, pero por ahora sólo podemos plantear meras conjeturas.

Efectiva o no, la creación de la Comisión Refaccionaria de La Laguna marcó una línea en la política de Carranza en la región. Por un lado, representaba un intento de resolución de uno de los problemas que bloqueaban la continuidad de la expansión del cultivo algodonero (la disponibilidad de crédito), es decir, se procuraba fomentar el cultivo de la fibra facilitando el crédito. Por otro lado, la institución podía llegar a operar como un instrumento de integración política en la región, puesto que la oferta de crédito podía convertirse en un medio para incrementar la adhesión de los algodoneros al nuevo régimen (esto al parecer funcionó inicialmente, pues para 1918 fueron escasos los créditos concedidos). La creación de la Comisión Refaccionaria representaba, al mismo tiempo, un intento por crear un organismo que garantizara una efectiva extracción de la riqueza local en beneficio del tesoro nacional.[49]

El juego político en La Laguna se abrió nuevamente a partir de 1916, pero por las vías con que el Primer Jefe intentó responder a las presiones políticas y sociales sin perder de vista su objetivo de concertar para legitimar el nuevo régimen. Por ejemplo, a mediados de 1916 se había organizado la Cámara Agrícola de La Laguna. De esta misma sociedad surgió una más sólida Cámara Agrícola de la Comarca Lagunera, en junio de 1917.

Organizada a partir de la legislación que regía las cámaras agrícolas porfirianas (ley del 22 de diciembre de 1909), esta cámara tuvo por objetivo principal la representación política de los intereses colectivos de los agricultores laguneros ante las autoridades, fundamentalmente para conseguir crédito refaccionario y beneficios impositivos y comerciales.[50] Así, la cámara llevó a cabo negociaciones con la Secretaría de Fomento, la Secretaría de Hacienda y la de Industria y Comercio, recientemente creada por Carranza,

[47] ZAVALA, 1982, p. 354. En correspondencia interna de la SHCP aparece la misma idea. Incluso parece que las cuentas de las dos instituciones, a pesar de estar supervisadas por esta secretaría, no quedaban registradas en la Tesorería General sino que las manejaba directamente el secretario de Hacienda. Condumex, fondo citado, exp. 7126.

[48] *BCANL*, junio de 1917-junio de 1918.

[49] Es importante tener en cuenta en este sentido que los impuestos federales al comercio de algodón habían sido un invento del periodo huertista, ya que tradicionalmente la producción y ventas de algodón y semilla de algodón sólo pagaban impuesto municipal.

[50] *BCANL*, 1 de marzo de 1918, año I, núm. 9, p. 2.

para lograr beneficios en maquinaria, crédito, inspecciones agronómicas, medición de las aguas de los ríos Nazas y Aguanaval, y también de carácter impositivo.

En el contexto de este trabajo, cabe preguntar: ¿en qué medida el surgimiento de esta agrupación simboliza la recuperación de la tradicional élite económica y política local, o representa el producto de la renegociación de las condiciones de ejercicio del poder político y económico de esos sectores en el marco del proceso de institucionalización de la Revolución? Como en el caso yucateco, más que la recuperación del poder económico y político de las familias tradicionalmente poderosas en la región (Arocena, Aymes, Lavin, Madero, Ritter, Zambrano, Purcell, Luján, De la Peña, González), el surgimiento de esta organización parece formar parte del conjunto de estrategias desarrolladas por Carranza para ampliar su base política. La Cámara Agrícola representaba más que al grupo tradicional de agricultores, al grupo de arrendatarios en ascenso desde 1914-1915. Aunque algunos de los algodoneros más connotados figuran en las listas de socios, al observar los reclamos y demandas de la cámara se confirma que ésta representaba el brazo político de los agricultores en ascenso gracias a la Revolución.[51]

El objetivo principal de Carranza en la Comarca Lagunera fue reactivar la economía asegurando la producción, el empleo agrícola e industrial y el abasto de alimentos, ya que sin ello no había garantía de pacificación en la región. La recuperación económica se presentaba para Carranza como un objetivo político, al que se subordinaban los intereses de los grupos de agricultores e industriales, los cuales se veían forzados a negociar su permanencia en este "nuevo orden" implantado por el constitucionalismo.

Pero el "nuevo orden", quizás como respuesta a las múltiples presiones de la base social, al parecer tuvo que ser implantado desde el poder, en una compleja fórmula política. De una u otra forma, todas las medidas aquí descritas implicaban la intervención del Estado en el libre juego del mercado, regulando de esta manera la oferta de factores y subordinando las fuerzas del mercado a los objetivos políticos.

Así, el esquema del juego político carrancista entre 1915 y 1917 en la región se fundó sobre tres bases: la restitución de las propiedades intervenidas a sus notables propietarios —con lo que se aseguraba si no el apoyo, al menos la neutralidad de la élite tradicional—, el reconocimiento y apertura de la participación política a un nuevo grupo de agricultores, y la interven-

[51] AGN, *Fondo Periodo Revolucionario*, caja 184, exps. 40, 100; Condumex, fondo citado, exp. 6370. Parece que las principales cabezas de la Cámara antes del estallido revolucionario o durante la ocupación villista fueron arrendatarios que luego se habían incorporado a las filas carrancistas. También aparecen en la lista de socios de la Cámara Agrícola apellidos importantes, como Ritter, Madero, etcétera, pero estaban ausentes en las listas de reuniones.

ción del Estado tanto en el financiamiento de la actividad agrícola como en la comercialización de las cosechas de algodón.

Salvador Alvarado y la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén

En 1915, el gobernador y comandante militar impuesto por Carranza en la península, Salvador Alvarado, tenía una ardua tarea por emprender para restablecer el orden, responder a las demandas sociales del campesinado yucateco, reactivar la actividad productiva y negociar con la élite henequenera local su apoyo al constitucionalismo.

Comenzó por establecer una férrea disciplina militar sobre sus tropas para evitar conflictos. Aunque ordenó en abril la intervención de fincas rústicas y urbanas, esta medida parece no haber tenido una importancia tan marcada como en el norte algodonero. Las intervenciones de haciendas y de bienes eclesiásticos rústicos y urbanos estuvieron dirigidas a castigar la oposición de la élite henequenera, alineada con el movimiento argumedista (movimiento contrarrevolucionario que perseguía la secesión política de la península respecto a la federación), más que a organizar un claro mecanismo de exacción de la riqueza.

Así, las incautaciones de fincas en Yucatán fueron apenas un mecanismo transitorio empleado por Alvarado para ordenar e imponer su autoridad sobre los hacendados de la "Casta Divina", alineados con los argumedistas que habían huido a Cuba y a Estados Unidos. Creó un Departamento de Administración General de Bienes Incautados y comenzó a administrar las haciendas para beneficio del Estado. La mayor parte de las fincas fueron devueltas a fines de 1916, de acuerdo con el propósito de Carranza de reintegrarlas a sus propietarios, como se estaba haciendo en la Comarca Lagunera.[52]

A partir de abril, Alvarado continuó desarrollando una intensa actividad legislativa en las esferas del trabajo, la salubridad, la instrucción pública, la hacienda pública y la propiedad agraria, que se proponían liberar al campesino yucateco de su tradicional servidumbre e imponer relaciones de producción de tipo capitalista en las haciendas henequeneras, reorganizar la hacienda pública y reformular el conjunto de las relaciones sociales en la península yucateca.

[52] Documentos consultados relativos a la Administración General de Bienes Incautados muestran que el producto de las fincas incautadas para junio de 1915 y junio de 1916 no pasó de una tonelada y media de henequén (contra un total de más de 178 000 toneladas producidas), AGEY, *Fondo Poder Ejecutivo*, cajas 489, 557 y 558.

El requisito indispensable de estas reformas era, sin embargo, la protección a la industria henequenera, base económica sobre la que debía construirse el nuevo edificio revolucionario. Sin embargo esta protección fue aplicada a la exportación de la fibra más que a su producción, debido a las presiones de la base campesina que Alvarado tuvo que afrontar y que afectaban el desarrollo de las labores agrícolas en las plantaciones. El gobernador intentó contrarrestar esta situación con una activa política de fomento y búsqueda de nuevos mercados para el henequén.[53]

Para dar una base financiera y política fuerte a su proyecto, Alvarado partió de la idea representada por la fracasada (y saqueada por huertistas y argumedistas) Comisión Reguladora y la restructuró. Desarrolló la Comisión Reguladora hasta controlar todas las exportaciones de henequén, y obligó a los henequeneros a firmar "contratos de asociación" con los que se comprometían a vender su cosecha de henequén contra pago de la reguladora luego de su venta. La comisión proporcionaba adelantos a los productores a cuenta de las ventas en un primer momento, pero ya a mediados de 1916 un recién creado departamento de banca brindaba a los plantadores crédito refaccionario.[54]

Convertida por decreto en una institución estatal "con participación de los henequeneros", a la que los plantadores debían vender forzosamente todo su henequén, la reguladora se transformó *de facto* en una agencia financiera federal, en la agencia recaudadora principal del Estado, y en una complicada combinación de banca refaccionaria para los agricultores y de banca estatal de emisión de billetes, puesto que a partir de mayo de 1916 fue autorizada para emitir y poner en circulación billetes en pesos oro nacional.[55]

La nueva reguladora, "cooperativa de plantadores administrada por el Estado", transformada ahora en un monopolio estatal, consiguió asegurarle al Primer Jefe sumas siderales en oro.[56] Para el periodo de enero de 1916 a febrero de 1917, hemos registrado en concepto de préstamos al gobierno federal sobre futuras recaudaciones por exportación un total de giros a Nueva York por valor de 2 970 000 dólares, colocados en esa plaza a pedido de la Secretaría de Hacienda, unas veces dirigidos al cónsul y otras a

[53] Al respecto véase JOSEPH, *op. cit.* Este autor considera que incluso la legislación agraria de Alvarado no afectó a las plantaciones henequeneras.

[54] AGEY, *Fondo Comisión Reguladora*, cajas 22 y 18; *Fondo Poder Ejecutivo*, cajas 490, 558, 530, 627. Cabe mencionar que hacen falta investigaciones que aclaren la función de banca de emisión de la reguladora, y su impacto en las finanzas públicas, la economía local y la nacional. Agradezco a la maestra Mónica Gómez su comentario.

[55] OROSA DÍAZ, 1956, vol. III, pp. 140-141.

[56] "Informe que el General Salvador Alvarado... rinde al primer Jefe..." del 19 de marzo de 1915 al 28 de febrero de 1917.

encargados especiales en Estados Unidos y La Habana para la compra de armas.[57] Por otro lado, la comisión también lograba considerables ingresos por concepto de compra y venta de giros en oro y en dólares en la ciudad de México, en donde con ese fin estableció una oficina a comienzos de 1916.[58]

Así, el mecanismo de exacción continuó siendo fiscal, pero se unió a otro comercial y crediticio: la reguladora compraba a futuro el henequén a los productores, quienes forzosamente debían venderle, refaccionaba a los henequeneros por adelantado, y se encargaba directamente de las ventas y la exportación. En un contexto internacional complicado por la guerra el margen de operación de la reguladora en el mercado estadunidense se amplió: estableció en Nueva York oficinas en donde negociaba y gestionaba las ventas, y lograba precios cada vez mayores para la fibra.

Rápidamente se inició la respuesta de los grandes compradores de fibra, quienes con apoyo de la desplazada "Casta Divina" iniciaron un juicio ante la justicia estadunidense en el marco de la ley antitrust.[59] En 1916 el juicio se resolvió favorablemente a la comisión. Pero en 1918 se produciría otro ataque en Estados Unidos del que la comisión no saldría ilesa.

Alvarado, pese a estas presiones, logró concertar con los plantadores y convertir a la comisión en una especie de banca estatal de donde extraía recursos para proyectos como la Compañía de Fomento del Sureste de México (1916), el Banco Refaccionario de Yucatán (1917), la creación de Ferrocarriles Unidos de Yucatán (1916), la compra de buques de navegación de altura (1917), y una muy publicitada política de salud pública e instrucción, tendiente a lograr la educación del peón agrícola y la diversificación agrícola de la península.[60]

Así, en el curso de 1916 encontró el mecanismo adecuado para sostener el crecimiento de la exportación de henequén, combatir el monopolio de la International Harvester Company en la comercialización de la fibra, mantener conforme a gran parte de los henequeneros yucatecos, y asegurar ingresos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la federación en concepto de impuestos a la exportación.

La política alcista que practicó Alvarado en el mercado entre 1915 y 1918, negociando precios altos de venta para el henequén y aprovechando la presión que como principal vendedora ejercía la reguladora, constituyó indudablemente un instrumento de negociación con los plantadores hene-

[57] AGEY, *Fondo Comisión Reguladora*, caja 18, correspondencia.

[58] SARLAT, 1920.

[59] "Documentos relativos al juicio seguido por los Estados Unidos...", 1919. Este aspecto del funcionamiento de la Comisión Reguladora, aunque muy importante, queda para un futuro trabajo.

[60] AGEY, *Fondo Poder Ejecutivo*, cajas 475, 472, 557, 547, 517, 514 bis, 685.

queneros. Éstos se beneficiaban con el aumento del valor de sus exportaciones al compás del incremento del precio pagado por el henequén y con la oferta de crédito refaccionario.

Entre 1915 y 1918 el gobernador, una vez expulsados Montes y sus apoyos locales, ejerció una fuerte coerción sobre los henequeneros para conformar la reguladora, al mismo tiempo que desarrolló un conjunto de medidas encaminadas a lograr acuerdos con la élite henequenera local. Esta política de búsqueda de consenso hacia arriba se articuló con una política de ampliación de la plataforma de apoyo al "nuevo régimen" entre los sectores populares urbanos y campesinos. Ambos polos de la sociedad fueron alentados por el gobernador a organizarse en asociaciones "gremiales". Esta apertura a la participación política, aunque inducida, constituyó un importante instrumento para lograr acuerdos políticos, y permite pensar en cierto paralelismo en el caso lagunero.

Fue así como la intervención estatal directa en la regulación del mercado del henequén se convirtió bajo la gestión de Alvarado en un medio para legitimar el constitucionalismo, al mismo tiempo que para "domesticar" a la élite henequenera. Este difícil juego articulado desde el Estado entre negocios y negociaciones políticas concluyó, sin embargo, cuando los precios de la fibra comenzaron a bajar de 50.6 centavos dólar por kilogramo en 1918 a 14.30 centavos en 1919. Fue entonces cuando estalló la presión de los henequeneros y se desmoronó el conjunto del edificio político construido por el gobernador.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA REFLEXIÓN

En el periodo liberal, las esferas de la política y de la economía se definían en la legislación como campos autónomos. El Estado podía y debía regular las fuerzas del mercado de una manera indirecta, garantizando los derechos económicos de los ciudadanos y la reproducción de la riqueza. Este cuadro jurídico fue alterado tanto por el nuevo *corpus* legal al que darían origen la Revolución y la Constitución de 1917, como por la práctica política de los revolucionarios llegados al poder ya desde 1915, como se ha visto en este trabajo. La Revolución modificó la relación instituida durante el periodo liberal entre el Estado y la esfera del mercado, primero en las prácticas y luego en la codificación legal.[61]

Una nueva relación entre ambas esferas se fue construyendo a partir de 1915 (aun antes de la elaboración del *corpus* constitucional de 1917), y en

[61] Véase a este respecto CARMAGNANI, 1994; y TOPICK, 1991, pp. 429-445; 1990, pp. 79-144; y 1988, pp. 17-144.

este proceso medió un complejo juego de prácticas coercitivas y acuerdos coyunturales tendientes a construir nuevas convenciones en la relación entre productores y poder público. Como una abundante historiografía lo ha advertido, el Estado que emergió de la Revolución podría caracterizarse como más intervencionista que regulacionista.

En un primer momento, las necesidades financieras producto de la lucha entre las distintas facciones revolucionarias determinaron distintas formas de intervención sobre la producción y la comercialización de ciertos productos, como se ha visto antes. En un segundo momento, iniciado el proceso de institucionalización de la Revolución, el *corpus* constitucional sancionó como legítima la intervención directa de los poderes públicos en la esfera de la economía y en el libre ejercicio de los derechos económicos del individuo. Pero el proceso de institucionalización no acabó con la aprobación de la nueva Constitución, sino con su posterior reglamentación.

Pasada la etapa fuertemente militar de la Revolución mexicana (1911-1915), la construcción de un nuevo Estado fue una cuestión política tanto como económica. La búsqueda de la legitimación política de las nuevas autoridades frente al conjunto de la sociedad se planteó, entonces, también como la búsqueda de ciertos puntos básicos de acuerdo con los grupos de poder económico sobre la política económica. Es por ello por lo que desde 1916 el estímulo de la "reconstrucción" de la economía nacional se convirtió en una de las preocupaciones clave de Venustiano Carranza, presidente provisional de la nación, confirmado por elecciones en 1917. La tan anhelada "reconstrucción económica", sin embargo, seguía siendo una utopía política aun a mediados de la década de los veinte, pero las primeras acciones políticas que se llevaron a cabo en esa dirección tuvieron lugar en 1915.

A partir del análisis de los dos casos examinados, puede apreciarse que el eje del juego político aplicado por Carranza y sus procónsules fue la articulación de las instancias políticas coercitivas con la negociación sectorial, a modo de lograr transferir tanto las decisiones políticas como la mayor cantidad posible de recursos fiscales locales a la federación. Se aprecia en la gestión constitucionalista un claro esfuerzo por centralizar el control de la política y de las principales fuentes de ingresos comerciales y fiscales, lo que demuestra la rapidez con que, aun en el periodo preconstitucional, se buscó estructurar una fuerte centralización de la gestión política y administrativa, centralización que fue en realidad uno de los fundamentos del proceso de institucionalización de la Revolución.

Sería importante también reinterpretar las experiencias de la Comisión Refaccionaria del Algodón y de la Comisión Reguladora del Mercado de Henequén a partir de este problema de las nuevas funciones que el Estado que emerge de la Revolución fue asumiendo en la economía mexicana. En particular, reflexionar sobre cómo la intervención estatal en los mercados se

convirtió en un instrumento de negociación política empleado por los gobiernos revolucionarios para conciliar los distintos intereses económicos regionales e interregionales.

Ambas instituciones, controladas directamente por las autoridades, regulaban el cultivo, la cosecha y comercialización del algodón y del henequén, asegurando ingresos a las arcas federales por concepto de impuestos. Pero la coerción que implicaba en su origen el funcionamiento de estas instituciones se articulaba con la realización de prácticas tendientes a lograr el acuerdo y la integración consensuada de los productores en el proceso de legitimación de la Revolución: el fomento de la organización de los agricultores en agrupaciones "gremiales" y la canalización de crédito refaccionario a los agricultores para los cultivos.

El que estas políticas puedan considerarse como de "valorización" del henequén y del algodón, como en el caso del café en Brasil a partir de 1906, es otro aspecto muy interesante para la de discusión. Sería entonces pertinente preguntarse si la Revolución inauguró en México la práctica de la valorización, como consecuencia de las necesidades de financiamiento militar y de mediación entre los grupos de poder local. Steven Topik sostiene, después de estudiar el caso yucateco, que podría hablarse de una práctica de este tipo a partir de 1915, con la salvedad de que en lugar de realizarse en beneficio de la clase de los plantadores de henequén (como se hiciera en Brasil), la valorización yucateca se habría hecho en beneficio del nuevo Estado revolucionario, en un contexto de reforma integral de capitalismo de Estado.[62]

SIGLAS Y REFERENCIAS

AGN	Archivo General de la Nación, *Fondo Gobernación Periodo Revolucionario, Fondo Comisión Monetaria y Antiguos Bancos de Emisión.*
AGEC	Instituto Estatal de Documentación-Archivo General del Estado de Coahuila, *Fondo Leyes y Decretos, Fondo Leyes y Circulares, Fondo Siglo XIX.*
AGEY	Archivo General del Estado de Yucatán, *Fondos Poder Ejecutivo y Comisión Reguladora.*
TF	Acervo Histórico de Testimonios Familiares-Universidad Iberoamericana, Plantel La Laguna, *Fondo Arocena.*
Condumex	Centro de Estudios de Historia de México, Archivo del Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista, Venustiano Carranza.

[62] TOPIK, 1991, pp. 444 y ss.

Zavala Archivo Estela Zavala, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México.

Banamex Archivo Histórico Banamex, Serie correspondencia especial con sucursales.

Bibliografía

AGUILAR CAMÍN, Héctor

1986 *La frontera nómada: Sonora y la Revolución mexicana*, México: Siglo XXI.

Avances historiográficos...

1996 *Avances historiográficos en el estudio de Venustiano Carranza*: Gobierno del Estado de Coahuila/Instituto Estatal de Documentación.

ARDANT, Gabriel

1972 *Histoire de l'impôt. Libre II, XVIIIe et XXIe siècles*, París: Librairie Arthème Fayard, Les grandes études historiques.

BÁTIZ VÁZQUEZ, José Antonio

1988 "Fundación de la Sucursal Banamex en La Laguna", en *La Laguna de Coahuila*, Banamex, Dirección Regional Norte Centro, Fomento Cultural Banamex.

BENJAMIN, Thomas y Mark WASSERMAN (eds.)

1990 *Provinces of Revolution. Essays on Regional Mexican History, 1910-1929*, Albuquerque: University of New Mexico Press.

BENJAMIN, Thomas y William McNellie (eds.)

1984 *Other Mexicos. Essays on Regional Mexican History, 1876-1911*, Albuquerque, New Mexico: University of New Mexico Press.

BUVE, Raymond Th. J.

1984 (ed.), *Haciendas in central Mexico from late colonial times to the Revolution*, Amsterdam: CEDLA.

"Agricultores, dominación política y estructura agraria en la Revolución Mexicana: el caso de Tlaxcala (1910-1918)", en *Haciendas in central Mexico..., op. cit.*

1990 "¡Ni Carranza ni Zapata! Ascenso y caída de un movimiento campesino que intentó enfrentarse a ambos: Tlaxcala, 1910-1919", en Friedrich Katz, *Revuelta, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México: Era, t. 2.

1996 "Hacienda y guerra: la gran propiedad agrícola en condiciones de guerra (1810-1920)", en D. Pappousek y R. Barriga Villanueva (comps.), *Actas del encuentro de mexicanistas en Holanda, 1994*, México: El Colegio de México.

CÁRDENAS, Enrique (comp.)

1992 y 1994 *Historia económica de México*, México: Fondo de Cultura Económica, vols. 64-3, 64-4 y 64-5.

CÁRDENAS GARCÍA, Nicolás

1986 "La Revolución mexicana y los inicios de la organización empresarial (1917-1918)", en *Secuencia, 4. Revista Americana de Ciencias Sociales*, enero-abril.

CARMAGNANI, Marcello

1994 *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México: El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica.

CERUTTI, Mario

1992 *Burguesía, capitales e industria en el norte de México. Monterrey y su ámbito regional (1850-1910)*, México: Alianza Editorial/Universidad Autónoma de Nuevo León.

1994 "Crédito y transformaciones económicas en el norte de México (1850-1920): gran comercio, banca e industria en Monterrey", en *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (Siglos XIX y XX)*, Madrid: Banco de España/Servicio de Estudios de Historia Económica, núm. 29, vol. I.

1995 "Ferrocarriles y actividad productiva en el norte de México, 1880-1910. Inversiones extranjeras y división del trabajo al sur del río Bravo", en Carlos Marichal (coord.), *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930. Nuevos debates y problemas en historia económica comparada*, México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas.

1996 "Compañía Jabonera de La Laguna. De los orígenes a la Revolución", en *Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, mayo, núm. 544.

CERVANTES, Federico

1985 *Francisco Villa y la Revolución*, México: Comisión Nacional para las celebraciones del 175 aniversario de la Independencia Nacional y del 75 aniversario de la Revolución Mexicana/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Coahuila...

1985 *Coahuila. Tierra anchurosa de indios, mineros y hacendados*, México, Sidermex.

COLLADO, María del Carmen

1996 "De los empresarios y la Revolución", en *Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, junio, núm. 545.

CÓRDOVA, Arnaldo

1974 *La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México: Era.

COSSÍO SILVA, Luis
1965 "La agricultura", en *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida económica*, México: Hermes, vol. 7.

Documentos relativos...
1919 *Documentos relativos al juicio de amparo seguido por los Estados Unidos de América contra la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén*, Nueva York.

Estadísticas económicas...
1960 *Estadísticas económicas del porfiriato*, México: El Colegio de México, 2 vols.

Estadísticas históricas...
1985 *Estadísticas históricas de México*, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2 vols.

FALCÓN, Romana
1990 "San Luis Potosí: Confiscated States-Revolutionary Conquest or Spoils?", en Benjamin y Wasserman, *Provinces of Revolution. Essays on Regional Mexican History, 1910-1929*, Albuquerque: University of New Mexico Press.

FAVRET TONDATO, Rita
1992 *Tenencia de la tierra en el estado de Coahuila*, Saltillo: Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro/Archivo Municipal de Saltillo, Coahuila.

FRANZ, David
1973 *Bullets and Bolshevits, a History of the Mexican Revolution and Reform in Yucatán, 1910-1924*, Albuquerque: University of New Mexico, tesis doctoral.

GAMBOA RICALDE, A.
1943 *Yucatán desde 1910*, Mérida, 3 vols.

GARCIADIEGO DANTAN, Javier
1981 *Revolución constitucionalista y contrarrevolución; movimientos reaccionarios en México, 1914-1920*, México: El Colegio de México, tesis doctoral de historia.

GARCÍA QUINTANILLA, Alejandra
1985 "Producción de henequén, producción de hombres (Yucatán, 1850-1915)", en Síndico, Doménico *et al.*, *El siglo XIX en México. Cinco procesos regionales: Morelos, Monterrey, Yucatán, Jalisco y Puebla*, México: Claves Latinoamericanas.

GILLY, Adolfo

1971 *La revolución interrumpida. México, 1910-1920: una guerra campesina por la tierra y el poder*, México: Era.

GÓMEZ, Marte R.

1966 *La reforma agraria en las filas villistas. Años 1913 a 1915 y 1920*, México: Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

GONZALES, Michael

1996 "U.S. Copper Companies, the Mine Worker's Movement, and the Mexican Revolution, 1910-1920", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 76, núm. 3, agosto.

GUERRA, Eduardo

1932 *Historia de La Laguna. Torreón, su origen y sus fundadores*, s/e.

GUERRA, François-Xavier

1988 *México. Del antiguo régimen a la Revolución*, México: Fondo de Cultura Económica, 2 tomos.

HABER, Stephen

1992 *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México: Alianza Editorial Mexicana.

HALL, Linda

1980 "Álvaro Obregón and the Politics of Mexican Land Reform, 1920-1924", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 60, núm. 2, mayo, pp. 213-238.

1990 "Banks, Oil and Reinstitutionalization of the Mexican State, 1920-1924", en *The Revolutionary Process in Mexico. Essays on Political and Social Change, 1880-1940*, edición de Jaime O. Rodríguez.

HALPERIN DONGHI, Tulio

1972 *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, México: Siglo XXI Editores.

HART, John Mason

1990 *El México revolucionario. Gestación y proceso de la Revolución mexicana*, México: Alianza Editorial Mexicana.

HUNTINGTON, Samuel

1968 *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres: Yale University Press.

Informe que el general Salvador Alvarado...

1917 *Informe que el general Salvador Alvarado, Gobernador y Comandante militar del Estado de Yucatán, rinde al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, C. Venustiano Carranza. Comprende su gestión administrativa desde el 19 de marzo de 1915 al 28 de febrero de 1917*, Mérida, Yucatán, México: Imprenta del Gobierno Constitucionalista.

JOSEPH, Gilbert

1992 *Revolución desde afuera. Yucatán, México y los Estados Unidos 1880-1924*, México: Fondo de Cultura Económica.

JOSEPH, Gilbert y Allen WELLS

1994 "Un replanteamiento de la movilización revolucionaria mexicana: los tiempos de sublevación en Yucatán, 1900-1915", en *Historia Mexicana*, XLIII:3(ene.-mar.), México: El Colegio de México.

KATZ, Friedrich (comp.)

1973 "Agrarian Changes in Northern Mexico in the Period of Villista Rule, 1913-1915", en *Contemporary Mexico. Papers of the IV International Congress of Mexican History*, octubre, Sta. Monica, Cal., edición de James Wilkie, Michael Meyer y Edna Monzón de Wilkie, Berkeley: California University Press.

1982 *La guerra secreta en México*, México: Era, 2 tomos.

1990 *Revuelta, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México: Era, 2 vols.

KNIGHT, Alan

1986 *The Mexican Revolution*, Lincoln y Londres: University of Nebraska Press.

KRAUZE, Enrique *et al.*

1981 *Historia de la Revolución mexicana 1924-1928. La reconstrucción económica*, México: El Colegio de México.

KUNTZ FICKER, Sandra

1993 *El Ferrocarril Central Mexicano, 1880-1907*, México: El Colegio de México, tesis de doctorado, 2 vols.

1995 "Mercado interno y vinculación con el exterior: el papel de los ferrocarriles en la economía del porfiriato", en *Historia Mexicana*, XLV:(1) (jul.-sept.).

KUNTZ FICKER, Sandra y Paolo RIGUZZI (coords.)

1996 *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardío al decaimiento precoz*, México: El Colegio Mexiquense/Ferrocarriles Nacionales de México/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

LOVE, J. (ed.)

1988 *Guiding the Invisible Hand*, Nueva York: Praeger.

MATUTE, Álvaro

1988 *Historia de la Revolución mexicana, 1917-1924. La carrera del caudillo*, México: El Colegio de México.

Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 23 de febrero de 1913-15 de abril de 1917, México, vols. I y II.

MENEGUS BORNEMANN, Margarita y Juan Felipe LEAL
1981 "Las haciendas de Mazaquihuac y El Rosario en los albores de la revolución agraria, 1910-1914", en *Historia Mexicana*, vol. XXXI: (2) (oct.-dic.).

MEYER, Jean
1981 *Historia de la Revolución mexicana, 1924-1928. Estado y sociedad con Calles*, México: El Colegio de México.
1991 *La Revolución mexicana*, México: Jus.

MEYER, Lorenzo
1978 *Historia de la Revolución mexicana, 1928-1934. El conflicto social y los gobiernos del Maximato*, México: El Colegio de México.

MEYER, Michael
1972 *Huerta: A Political Portrait*, Lincoln: University of Nebraska Press.

MEYERS, William K.
1981 *Interest Group Conflict an Revolutionary Politics: a Social History of La Comarca Lagunera, 1898-1911*, tesis doctoral, Department of History, Chicago, Illinois.
1990 "La segunda División del Norte: formación y fragmentación del movimiento popular de La Laguna, 1910-1911", en Katz, Friedrich (comp.), *Revuelta, rebelión y revolución...*, México: Era, vol. 2.
1994 *Forge of Progress, Crucible of Revolt. Origins of the Mexican Revolution in La Comarca Lagunera, 1880-1911*, Albuquerque: University of New Mexico Press.

NICKEL, Herbert
1988 *Morfología social de la hacienda mexicana*, México: Fondo de Cultura Económica.
1990 "Los trabajadores agrícolas en la Revolución mexicana (1910-1940): Algunas hipótesis y datos sobre la participación y no participación en Los Altos de Puebla-Tlaxcala", en Katz, Friedrich (comp.), *Revuelta, rebelión y revolución...*, México: Era.

OROSA DÍAZ, Jaime
1956 *Legislación henequenera en Yucatán*, Mérida: Ediciones Fomento de Yucatán, 3 vols.

PLANA, Manuel
1981 "El algodón y el riego en La Laguna: la formación de la propiedad agraria en una región económica del norte de México durante el Porfiriato, 1877-1910", en *Nova Americana*, núm. 4.

1991 *El reino del algodón en México. La estructura agraria de La Laguna, 1855-1910*, Torreón, Coahuila: Ayuntamiento de Torreón/Archivo Municipal de Saltillo y otros editores.

QUIRK, Robert

1962 *La Revolución mexicana 1914-1915. La Convención de Aguascalientes.*

RENDÓN GARCINI, Ricardo

1984 "La revolución armada vista por el administrador de dos haciendas tlaxcaltecas, 1910-1920", en R. Buve (ed), *Haciendas in central Mexico...*

REYNOLDS, Clark K.

1977 *La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo XX*, México: Fondo de Cultura Económica.

RICHMOND, Douglas

1980 "Factional Political Strife in Coahuila, 1910-1920", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 60, núm. 1, febrero.

RIGUZZI, Paolo

1995 "Inversión extranjera e interés nacional en los ferrocarriles mexicanos, 1880-1914", en Carlos Marichal (coord.), *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930. Nuevos debates y problemas en historia económica comparada*, México: Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, pp. 159-176.

ROSENZWEIG, Fernando

1965 "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911", en *El Trimestre Económico*, vol XXXII, núm. 3, julio-septiembre.

RUIZ, Ramón E.

1984 *México: la gran rebelión, 1905-1924*, México: Era.

SARLAT, Pablo

1920 *Hecatombe de las finanzas yucatecas en 1919*, Mérida.

TOBLER, Hans-Werner

1971 "Las paradojas del ejército revolucionario: su papel social en la reforma agraria mexicana, 1920-1935", en *Historia Mexicana*, XXI:(1)(jul.-sept.).

1990 "Los campesinos y la formación del Estado revolucionario, 1910-1940", en Friedrich Katz (comp.), *Revuelta, rebelión y revolución...*, México: Era.

1994 *La Revolución mexicana. Transformación social y cambio político 1876-1940*, México: Alianza Editorial.

TOPIK, Steven

1985 *State and Economy: Brazil Under the Empire and the Republic,* Austin: Institute of Latin American Studies, The University of Texas.

1988 "The Economic Role of the State in Liberal Regimes: Brazil and México Compared, 1888-1910", en J. Love (comp.), *Guiding the Invisible Hand...*, Nueva York: Praeger.

1990 "La Revolución, el Estado y el desarrollo económico en México", en *Historia Mexicana,* XL:(1)(jul.-sept.).

1991 "L'etat sur le marché: aproche comparative du cafè brésilien et du henequen mexicain", en *Annales. Economies. Societes. Civilisations,* año 42, núm. 2, marzo-abril.

VARGAS LOBSINGER, María

1984 *La hacienda de "La Concha". Una empresa algodonera de La Laguna, 1883-1917,* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

VERNON, Raymond

1966 *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles presentados por los sectores público y privado,* México: Diana.

WELLS, Allen

1979 "Henequen and Yucatan: an Analysis in Regional Development", tesis doctoral: State University of New York at Stony Brook.

1992 "All in the Family: Railroads and Henequen Monoculture in Porfirian Yucatan", en *Hispanic American Historical Review,* vol. 72, núm. 2, mayo.

1993 "El henequén y el mercado de fibras duras: duras lecciones de la 'época dorada'", en *Memorias de la Conferencia Nacional sobre el Henequén,* Mérida: Gobierno del Estado de Yucatán.

WOMACK, John Jr.

1978 "Economy During the Revolution 1910-1920: Historiography and Analysis", en *Marxist Perspectives,* vol. 1, núm. 4, invierno.

1992 *Zapata y la Revolución mexicana,* México: Siglo XXI.

ZAVALA, Estela

1982 "Los impuestos y los problemas financieros de los primeros años de la Revolución", en *Historia Mexicana,* XXXI:(3)(ene.-mar.).

ZEBADÚA, Emilio

1994 *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929,* México: Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México.

DESDE EL CUARTEL. LA OPOSICIÓN CIVIL A LOS PROYECTOS ECONÓMICOS DE LOS MILITARES EN CHILE, *C.* 1870-1930

GUILLERMO GUAJARDO
Instituto Tecnológico Autónomo de México

En el presente trabajo se analizan algunas raíces históricas de la opción que tomaron los militares chilenos al aplicar, desde 1973, un proyecto que desplazó al Estado y a la industrialización como agentes activos del crecimiento económico, con lo cual se rompió con las tendencias históricas que impedían el dinamismo. Sin embargo, con una visión de largo plazo se advierten líneas de continuidad histórica con dicha ruta de cambio, una de las cuales fue el constante bloqueo del mundo civil a la participación política de los militares y a sus proyectos económicos. Esto muestra desde otro ángulo el escenario de 1973 a 1975, cuando se conjugaron: una alta inflación y gran capacidad de maniobra de un grupo de economistas liberales para implantar un nuevo modelo,[1] la oportunidad de los militares chilenos de superar su subordinación al poder civil —en el que estaban inscritos desde 1932 que los había desplazado del proceso de cambio llevado a cabo a través del Estado—, y la industrialización.[2] En todo caso ello no fue obstáculo para que el gobierno militar diera vida a una industria militar en la segunda mitad de la década de 1970 como respuesta a las restricciones de Estados Unidos para la venta de armas y a la amenaza de guerra con Argentina en 1978. Dicha industria ubicaría a Chile, en la década siguiente, dentro de los 12 pequeños productores de armas del Tercer Mundo.[3] Pero ello se ubicó en un esquema de autonomía corporativa,[4] ya que surgió cuando la descarga de la apertura económica afectó al conjunto del sector industrial, y en particular a la rama metalmecánica.[5]

[1] Sobre la trayectoria de ascenso de los llamados "Chicago Boys" véase: MARKOFF y MONTECINOS, 1994, VALDÉS, 1995.

[2] Dos apreciaciones diferentes sobre las razones de la intervención militar y su marginación hasta ese entonces se encuentran en PRATS, 1985; y CANESSA, 1995, el primero comandante en jefe del ejército durante el gobierno de Allende y el otro comandante de la Escuela de Suboficiales a favor del golpe.

[3] BRZOSKA y OHLSON, 1986a, p. 15; MALDIFASSI y ABETTI, 1994, pp. 89-106.

[4] VARAS y FUENTES, 1994, p. 112.

[5] MIZALA, 1992, p. 135.

Lo anterior fue producto de una búsqueda infructuosa por parte de los militares emprendida no sólo antes del golpe, sino antes de 1932, para tender puentes hacia otros sectores de la sociedad con el propósito de establecer un proyecto de autonomía. Sus testimonios están en los documentos oficiales del Ministerio de Guerra, medios informativos institucionales, como la *Revista de Marina*, en los pasillos de las discusiones parlamentarias, reuniones de los consejos directivos de sociedades empresariales, debates ministeriales sobre obras públicas y ferrocarriles, así como en la prensa obrera. Ahí aparece la huella de un pulverizado, pero constante esfuerzo por levantar fábricas de armamentos, intervenir en la operación de los ferrocarriles o bien fabricar bienes metálicos para uso civil. Pero también aparece la oposición civil, tanto privada como pública a las iniciativas, sorda disputa histórica en donde se forjó la visión de los militares chilenos respecto de la vida económica del país, no sólo por su particularidad institucional, sino también por los contenidos programáticos de la hegemonía civil sobre las Fuerzas Armadas hasta 1973.

Ello ha tenido escasa difusión, tanto por los efectos de la irrupción de los militares en la vida económica y social del país en tiempos recientes como porque los mismos militares fueron incapaces de dar coherencia a sus proyectos. Así, la fase de propuestas más interesantes se presentó en los momentos en que entraron en crisis sus relaciones con la república parlamentaria a partir de 1924. Dicha crisis estalló durante la presidencia del general Carlos Ibáñez entre 1927 y 1931, cuando su proyecto de tecnocratización se vino abajo por los efectos de la depresión de 1929 y los militares quedaron en una posición marginal y luego subordinada, al recomponerse el sistema político. El efecto combinado de todo esto fue que la estabilización institucional condujo, por una parte, a la depuración de las propuestas y elementos militares que hicieron posible la caída de la república parlamentaria y, por otra, que las políticas de industrialización desde 1940 fueran trazadas solamente por el sector empresarial y el Estado, excluyendo a los militares de cualquier participación.[6]

En ese sentido, nuestro análisis presenta una interpretación distinta a la habitual sobre las relaciones entre civiles y militares, ya que nos preocupa la coacción civil sobre los militares, a diferencia del proceso de pura coacción que ejercieron éstos desde la década de 1970. A este respecto se debe advertir que los estudios sobre los militares hasta 1973 eran muy pocos, lo cual reflejó el limitado involucramiento de éstos en la vida política, escaso interés que se mantuvo hasta principios de la década de 1980.[7] Posterior-

[6] Ello está avalado por el hecho de que los proyectos productivos que llevaron a cabo los gobiernos de centro e izquierda desde 1939 fueron concebidos por dirigentes empresariales identificados con la derecha durante la década de 1930. A este respecto véase MUÑOZ, 1993.

[7] SIGMUND, 1982, p. 97.

mente el tipo de régimen establecido, con su permanencia en el poder, violación de los derechos humanos e introducción de modernizaciones económicas autoritarias,[8] generó un marco de estudios históricos que han destacado con gran profusión la importancia de la profesionalización y "prusianización" del ejército,[9] influencia británica en la marina de guerra, y referentes externos[10] que, en gran medida, se han basado en los análisis de Huntington sobre la profesionalización de los militares.[11]

No obstante, desde los ochenta se asiste a nuevas corrientes internacionales de análisis que destacan ciertas temáticas como las de McNeill sobre las relaciones entre guerra y tecnología,[12] preocupaciones que se acentuaron desde 1989 con la conformación de un nuevo escenario internacional, una nueva generación de armas, el fin de la bipolaridad y el surgimiento de nuevos y dispersos focos de tensión tanto nuclear como convencional. Esto estimuló la realización de estudios centrados fuera del marco institucional de las fuerzas armadas, atendiendo a procesos más complejos vinculados con la historia social, económica y tecnológica.[13] Sin embargo, en el estudio de las fuerzas armadas chilenas no se han asumido esas preocupaciones, lo cual parece pertinente desde 1990 en el nuevo escenario político, donde se mantienen como un poder "fáctico" con definiciones sobre el tipo de economía que les interesa apoyar, pero también con cambios en las hipótesis de guerra regional, debido al proceso de integración en torno al Mercosur. A su vez, en un nuevo escenario internacional en donde los países del Tercer Mundo ahora son capaces de producir tecnologías militares convencionales, con lo cual se ha dado el retorno a prácticas tradicionales y locales de abastecimiento militar, con una particular mezcla de nuevos y viejos patrones que todavía no se definen.[14]

En ese sentido, la industria de armamentos chilena, la autonomía militar y sus proyectos económicos surgieron en este último escenario y no en el antiguo definido entre la primera guerra y la guerra fría con conflictos y armamentos en gran escala. Si se pudiera hacer un símil con la historia del capitalismo industrial, los militares chilenos no pudieron desarrollar su proyecto dentro del esquema "fordista" y sustitutivo de importaciones, sino hasta que los amarres económicos y políticos les permitieron emerger en un

[8] CALVERT y CALVERT, 1994, pp. 155-187.

[9] A este respecto véase NUNN, 1970; MALDONADO, 1988a; MALDONADO, 1992; BRAHM, 1990, y BLANCPAIN, 1991.

[10] Respecto a la profesionalización bajo el modelo europeo véase NUNN, 1983.

[11] HUNTINGTON, 1957.

[12] MCNEILL, 1982.

[13] ROLAND, 1993; HACKER, 1994.

[14] NEUMAN, 1995, p. 74.

escenario de "especialización flexible" y de una industrialización dirigida a la exportación de *commodities*.

Nuestro análisis cubre un periodo comprendido entre 1870 y 1930, fase en donde las acciones de los militares se destinaron a conformar una participación productivista en la economía chilena. Sus primeras manifestaciones aparecieron en la década de 1870, haciéndose más coherentes después de la guerra del Pacífico (1879-1883), cuando se modernizaron la organización y los armamentos de las fuerzas armadas y se estableció, desde 1900, un sistema de reclutamiento obligatorio. Dichos fenómenos cambiaron el perfil material y social del sector castrense, y se creó un aparato de instalaciones y mano de obra calificada para industrias de ingeniería. Las lecciones de la primera guerra mundial, el debilitamiento y quiebre de la república parlamentaria entre 1924 y 1927, así como el consiguiente escenario de crisis del mundo político civil, fueron los elementos que permitieron aflorar las propuestas de los militares para cambiar su papel dentro de la sociedad chilena. Pero la falta de coherencia de tales propuestas, el endurecimiento político hacia los sectores obreros y las clases medias llevado a cabo por el gobierno del general Carlos Ibáñez (1927-1931), los efectos de la depresión de 1929 y la reacción antimilitarista de la élite chilena desde 1932, llevaron a la eliminación del protagonismo castrense en materia económica hasta 1973.

EL BLOQUEO CIVIL

Desde los inicios de la República, la conexión con Europa fue determinante para crear las fuerzas armadas y el Estado, ya que el polo difusor de nuevas técnicas de guerra en el siglo XIX, implicó la definición de fondo de los estados sobre el mayor compromiso público para sostener un nuevo estilo de fuerzas armadas profesionalizadas e intensivas en tecnología.[15] En el caso de Chile, los dos referentes más importantes fueron Gran Bretaña y Alemania, modelos que se enmarcaron en una matriz institucional en donde las fuerzas armadas se subordinaban al predominio del sistema de partidos políticos. Ello se tradujo en una temprana estabilidad política del país desde 1830, por la escasa frecuencia de guerras civiles o golpes castrenses respecto a lo que ocurría en el resto de América Latina. Pero la violencia política abierta, si bien estuvo regida por una mayor economía, cuando ocurría marcaba de un modo muy profundo a la sociedad, ya fuera por conflicto oligárquico (como la revolución de 1891) o bien por el cambio del régimen parlamentario a uno presidencialista por intervención militar entre 1924 y

[15] RALSTON, 1990, p. 173.

1932.[16] No obstante, para algunos analistas dichos actos "no alteraron el que se puede ver, a la larga, como un desarrollo esencialmente lineal hacia un mayor nivel de competitividad y participación",[17] en donde fue central la solidez del sistema de partidos que incluso hasta la actualidad —tal como lo indica Valenzuela—, a pesar del régimen militar (1973-1990), en las elecciones municipales de 1992 se recuperaron los porcentajes históricos de votación que entre 1932 y 1973 obtuvieron la derecha, el centro y la izquierda.[18]

El resultado de conjunto fue que Chile registró un bajo nivel de violencia dentro del Tercer Mundo, como comprobara Kowalewski al estudiar el comportamiento revolucionario de 34 países periféricos entre 1821 y 1985. En una escala descendente de mayor a menor, en años de "actividad" revolucionaria Chile ocupa el lugar 25 dentro de un total de 34, después de Afganistán, y sube al lugar 19 cuando se considera el número de "actos" revolucionarios o revoluciones logradas. Si de esos países se seleccionan los de América Latina y el Caribe —que son 21—, Chile ocupa el número 16 y no el último lugar en años con violencia revolucionaria que duró 11.5% del periodo comprendido entre 1821 y 1985,[19] es decir, cerca de 18 años de "violencia revolucionaria". Lo cual indica que el país sí tuvo "violencia mayor" que, en ciertos casos, fue de larga duración (1830, 1851, 1859, 1891, 1924-1931, 1973-1990),[20] en donde la estabilidad institucional estuvo acompañada de manipulación y corrupción en las prácticas electorales, por lo menos hasta mediados del siglo XX, represión de los movimientos obreros por parte del Estado, intervención creciente de las fuerzas armadas, paralela al desarrollo de órganos de represión especializados en el control de los movimientos sociales.[21] Sin embargo, la conflictividad social no derivó en revueltas agrarias, ni en revoluciones burguesas[22] o proyectos de modernización más o menos profundos salvo, claro está, la última opción que se tomó entre 1973 y 1990.[23]

En ese marco histórico se inscribieron las propuestas económicas de los militares que, en general, más que por la "violencia mayor" o "violencia revolucionaria" local se vieron estimuladas por conflictos bélicos internacionales en donde también se expandió la industrialización, tal como ocurrió en 1865 con la guerra contra España,[24] del Pacífico en contra de Perú y

[16] MOULIÁN, 1995, p. 4.
[17] VALENZUELA Y VALENZUELA, 1983, p. 11.
[18] VALENZUELA, 1995, p. 79.
[19] KOWALEWSKI, 1991, p. 95.
[20] MOULIÁN, 1995, p. 4; y SALAZAR, 1990.
[21] DESHAZO, 1983; y GARCÉS, 1991.
[22] ZEITLIN, 1984.
[23] BENGOA, 1988.
[24] ORTEGA, 1981; y GARCÍA, 1989.

Bolivia entre 1879 y 1883,[25] y por el impacto indirecto de la primera y segunda guerras mundiales.[26] Así, para los militares el contexto económico en momentos de crisis bélica estableció una fuerte relación con la industrialización, como la guerra del Pacífico que dio inicio a líneas de producción de bienes metalúrgicos y servicios de ingeniería naval y mecánica en talleres privados y estatales.[27] Pero esa fuerte relación coyuntural debía enfrentar una situación estructural, dada por el hecho de que desde sus orígenes la industria chilena nació fuertemente concentrada y encaminada hacia una integración con los terratenientes y financieras para conformar una élite nacional genérica, la cual se consolidó durante el ciclo exportador del salitre (1880-1930).[28] En ese sentido los industriales chilenos no actuaron como "burguesía industrial" autónoma, sino liderados por empresas cada vez más monopólicas y oligopólicas[29] que desde 1885 desplazaron al sector artesanal mediante una estructura dominada por la producción de bienes de consumo y en menor medida por la de bienes intermedios y de capital.[30]

La línea de conducta empresarial consistió en poner barreras de entrada a nuevos competidores y desplazar al sector artesanal productor de bienes de consumo popular. Esto último se dio mediante un enfrentamiento entre ambos actores entre 1830 y 1885 que finalizó con el triunfo de una generación de empresarios de origen extranjero y casas comerciales especializadas en la importación de máquinas y herramientas.[31] No obstante también hubo otro sector que dio batalla a los industriales: los establecimientos fabriles del sector público, como los talleres de los Ferrocarriles del Estado, del Ejército y de la Marina de Guerra a partir de las décadas de 1870 y 1880. Los balbuceantes proyectos de los militares para producir bienes metalúrgicos y proveer servicios de ingeniería colisionarían con el conglomerado industrial e importador de bienes de capital, al invadir el ámbito "natural" de la industria privada. Pero las acciones de los militares no alcanzaron la potencia de sus contrapartidas argentinas y brasileñas, ya que en Chile fueron "minados" por un conglomerado industrial y mercantil y "torpedeados" por el sistema político chileno.

[25] KIRSCH, 1977.
[26] PALMA, 1983.
[27] ORTEGA, 1981, p. 35.
[28] KIRSCH, 1977; BAUER, 1975; MUÑOZ, 1986, y ZEITLIN Y RATCLIFF, 1988.
[29] KIRSCH, 1977.
[30] SALAZAR, 1989; SALAZAR, 1991, y PALMA, 1983.
[31] SALAZAR, 1991, pp. 183 y 230.

LO "FISCAL" Y LO "PRIVADO": LOS LÍMITES INICIALES DE LOS PROYECTOS Y LA AUTOFRUSTRACIÓN INDUSTRIAL DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XIX

Los primeros indicios importantes de un conflicto entre el sector privado y el público, que involucró a los militares, surgieron en la década de 1870. Un caso representativo fue el de la llamada Fundición Nacional, ubicada en la estación de Limache sobre el ferrocarril que comunica el puerto de Valparaíso y la capital, Santiago, que se instaló en 1865 para fundir cañones durante la guerra con España. Una vez terminado el conflicto diversificó su producción hacia la maquinaria y herramienta para la agricultura y la industria, y su capacidad permitió a su director en 1870 solicitar la ampliación de los talleres para atender exclusivamente los pedidos de particulares. En 1872 se estimó que su diversificación no afectaba a los industriales privados,[32] pero en 1869, cuando se le presentó al Ministerio de Guerra un proyecto para anexarle la Escuela de Artes y Oficios (EAO) que existía en Santiago, una comisión gubernamental estimó que la anexión no era procedente porque era más conveniente para el Estado recurrir a las fundiciones de Valparaíso y Santiago para proveerse de servicios necesarios antes que ampliar dicho establecimiento.[33] Con ello se manifestó la oposición a su desarrollo en el interior del grupo gobernante, la cual se hizo patente en septiembre de 1872 durante la exposición industrial celebrada en Santiago. En dicha ocasión los talleres del Ferrocarril entre Santiago y Valparaíso (de propiedad estatal desde 1858), del ejército, Fundición Nacional y de la EAO se presentaron en el grupo de expositores "Máquinas y aparatos de mecánica y utensilios aplicados a la industria".[34] La EAO exhibió un locomóvil de 8 caballos de fuerza (CF) y diversas máquinas para la agricultura, en tanto que la Fundición Nacional expuso columnas de fierro fundido, una campana de bronce de 1 500 kg, maquinaria para fabricar herramientas, máquinas de 8 y 15 CF, una rueda hidráulica y prensas para pasto.[35] Si bien el grupo fabril estatal constituyó la muestra más importante, sobre todo en el caso de las máquinas de vapor, no recibió el primer premio (medalla de oro) porque "eran talleres del Estado".[36] Por la Fundición Nacional el fundidor Andrés Willis y el ajustador George Soudy recibieron medallas de plata.[37] En cambio el primer premio lo recibió uno de los miembros de la comisión organizadora y socio de la fábrica Debonnaire, Stohl y Leroy de Santiago por haber

[32] ORTEGA, 1981, pp. 37 y 40.
[33] Memoria del Ministerio de Justicia, publicada en *El Araucano*, Santiago, 8 de octubre de 1869, p. 1.
[34] Exposición Nacional de Artes, 1873, p. XVI.
[35] Exposición Nacional de Artes, 1873, pp. LXXXII-LXXXIII.
[36] Exposición Nacional de Artes, 1873, p. LXXXII.
[37] Exposición Nacional de Artes, 1873, pp. LV-LVI.

presentado un molino portátil, en tanto que otros premiados fueron Pedro Pretta y Klein Hnos., por herramientas para la agricultura.[38]

La falta de reconocimiento al sector público se agudizó al año siguiente por las condiciones de crisis económica, marco donde ocurrió un hecho que mostró lo que sería una matriz de conducta de los industriales chilenos frente al Estado. En 1874 la Fundición Nacional cerró sus puertas por disposición oficial. Ello ocurrió con la llegada de Aníbal Pinto —futuro presidente de la República entre 1876 y 1881— como ministro de Guerra, quien ordenó su cierre porque realizaba, a su juicio, una "competencia inmotivada" a los establecimientos particulares.[39] En 1875 se determinó que en el recinto sólo se conservarían "las máquinas destinadas a la fabricación de piezas de artillería, sin aplicación a los talleres de la industria privada".[40] De esa manera se dio satisfacción a los industriales metalúrgicos, eliminando a uno de los productores estatales que más había diversificado su producción, haciéndolo sin que se cambiaran los principios de la política económica liberal, poco propicia a proteger la producción local de bienes de capital. Sin embargo el remedio no fue suficiente, ya que en 1875 los fundidores y metalúrgicos no participaron en la exposición de ese año como una forma de presionar al gobierno para que adoptara medidas de protección al sector. Algunos de los industriales que participaron en esa campaña habían tenido relación con la no premiación del sector público.[41]

El primer estímulo, aunque incompleto, de la Guerra del Pacífico

El periodo abierto con la Guerra del Pacífico (1879-1883) y el ciclo exportador del salitre (1880-1930) cambiaría significativamente el papel de las fuerzas armadas así como el de los establecimientos fiscales, al ampliarse la rama metalúrgica privada y pública. La guerra incrementó en un tercio el territorio nacional e incorporó ricos yacimientos de nitrato y cobre que permitirían al país alimentar su economía. El protagonismo de las fuerzas armadas se elevó, y se tensaron las relaciones entre civiles y militares, ya que pasaron a ser más determinantes en la política nacional.[42] Los depósitos de nitrato en las provincias de Tarapacá y Antofagasta permitieron al país incorporar una actividad exportadora que entre 1880 y 1920 registró un crecimiento sostenido: la cantidad física exportada creció a una tasa de 6.1% al año y ya en 1890 las exportaciones de nitrato constituían la mitad de las

[38] Exposición Nacional de Artes, 1873, p. LVI.
[39] Ortega, 1981, p. 42.
[40] MG.ME, 1875, p. XXXII.
[41] Ortega, 1981; y García, 1989.
[42] Nunn, 1983, p. 34.

exportaciones chilenas. En términos de valor, la participación de dicho artículo aportó al gobierno casi 50% de los impuestos totales entre 1895 y 1920 e incrementó la disponibilidad de recursos fiscales y su importancia en la economía.[43] Efecto similar tuvo el ciclo del cobre que se abrió en la provincia de Antofagasta. En dicha provincia desde 1915 entró en operaciones la mina de cobre a tajo abierto de Chuquicamata, cercana a la ciudad de Calama y propiedad de la firma estadunidense Anaconda. Esto implicó una mayor preocupación para las fuerzas armadas sobre el sector minero y las provincias del norte, reflejado hacia 1900 en los ejercicios navales, en los cuales se contempló que los oficiales de la escuadra visitaran los establecimientos de procesamiento del salitre del puerto de Antofagasta y también en Calama, con el fin de hacer estudios estratégicos.[44] Todo ello permitió mantener constante el gasto militar dentro del gasto público con un porcentaje de 29% aproximadamente en el periodo 1870-1905, e incrementarlo significativamente a cifras cercanas a las de un conflicto bélico cuando hubo tensión fronteriza con Argentina en la década de 1890, tal como puede apreciarse en el cuadro 1.

CUADRO 1
Gastos de defensa como porcentaje del total de gastos del sector público chileno entre 1870 y 1905 (años seleccionados)

Año	*Porcentaje*
1870	22.7
1879	40.0
1880	44.5
1881	48.3
1885	20.4
1890	18.4
1895	33.9
1900	18.4
1905	18.0

Fuente: Adaptado de Mamalakis, 1989, vol. 6, tablas 5.15 y 5.17, pp. 279 y 282.

Las prioridades de gasto de la administración tuvieron un importante cambio después de la Guerra del Pacífico (1879-1883) y de la guerra civil de 1891, al conformarse un patrón dado por el incremento en la administración fiscal, fuerzas armadas y obras públicas. Como afirma Monteón, los líderes del régimen parlamentario prefirieron cañones en vez de mantequi-

[43] MELLER, 1990, p. 55.
[44] MM.ME, 1901, p. 183.

lla y ferrocarriles en vez de escuelas,[45] ya que el rubro de las obras públicas comenzó a ser importante,[46] debido a los efectos económicos ocasionados por la guerra, la cual priorizó la necesidad de ampliar y modernizar el aparato bélico para preservar dichos territorios.

En 1879, a pesar del conflicto, se mantuvieron para el esfuerzo de guerra los criterios que sostuvo Aníbal Pinto cuando fue ministro de Guerra, ya que la Fundición Nacional no fue reabierta, ni fueron ampliados los talleres del sector público, aunque gran parte del esfuerzo bélico fuera asumido por esos talleres. En 1879 la maestranza ferroviaria de Valparaíso recibió pedidos de la Marina consistentes en la fabricación de granadas, reparación de diversos elementos de los fuertes del puerto, de las calderas de los barcos y de diversos útiles a bordo.[47] La maestranza del Ferrocarril del Sur (propiedad del Estado desde 1873) en Santiago ejecutó en 1880 la reparación de fusiles, fabricación de balas, granadas para cañones, sables y bayonetas.[48] No obstante, la guerra abrió el mercado para los proveedores privados de bienes y servicios metalúrgicos, como fue el caso de varias fundiciones y metalúrgicas del puerto de Valparaíso. Pero la actividad cesó con el conflicto, aunque la función de los talleres del Estado adquirió un nuevo significado por el ciclo de rearme y profesionalización de las fuerzas armadas bajo el influjo europeo.

PROFESIONALIZACIÓN, CARRERA DE ARMAMENTOS Y DISPUTAS FRONTERIZAS

Desde 1884 hasta 1902 se desarrolló la construcción del perfil moderno de las fuerzas armadas chilenas con el inicio de la carrera de armamentos navales, la llegada de la misión alemana al ejército y la ley de reclutamiento. Los nuevos armamentos, la profesionalización del cuerpo de oficiales y suboficiales, el reclutamiento de sus miembros entre las clases medias, una nueva concepción de la guerra, así como la ley de conscripción obligatoria, conformaron los elementos que plantearon a los militares la conveniencia de iniciar la búsqueda de su autonomía corporativa,[49] siendo crucial la subida de una nueva oficialidad que se vería a sí misma como moderna, en

[45] MONTEÓN, 1982, p. 57.

[46] Los gastos en obras públicas requirieron en promedio 31% del presupuesto entre 1890 y 1930. MAMALAKIS, 1989, tabla 5.15, p. 279.

[47] Superintendencia del Ferrocarril entre Santiago y Valparaíso. Departamento de Locomotoras y Maestranza, Informe, 31 de diciembre de 1880. ANC.MI, vol. 864. Informe del Ferrocarril entre Santiago y Valparaíso correspondiente a 1880 contenido en MI.ME, 1880, pp. 49-50.

[48] José M. Ureta superintendente del Ferrocarril del Sur al ministro del Interior, 31 de diciembre de 1880. ANC.MI, vol. 865. FCS.IN, 1880, p. 18.

[49] SIGMUND, 1982, p. 99; y NUNN, 1983, p. 37.

un país atrasado y escasamente desarrollado.[50] Dicho proceso fue muy intenso materialmente porque, más que la modernización en la organización institucional, fue significativo el tránsito de la intensidad en trabajo a la intensidad en capital y tecnología. En una economía donde eran pocos los sectores intensivos en capital, las fuerzas armadas debieron modernizarse con dificultades por la falta de un medio industrial.

En el caso de la Marina de Guerra (o Armada) el proceso fue particularmente interesante debido a los nuevos armamentos y la permanencia de una organización antigua. Si bien después de las guerras de independencia la importancia de la armada chilena decreció notablemente, desde la Guerra del Pacífico ganó una buena reputación internacional que se incrementó con su participación en la guerra civil de 1891, en donde gran parte de la oficialidad optó por el bando del Congreso y en donde se emplearon nuevas armas, como la detonación —por primera vez en un combate naval de carácter internacional— del torpedo Whitehead para hundir la fragata acorazada *Blanco Encalada*.[51] Con el triunfo del bando del Congreso la armada logró un lugar preponderante en la política chilena, al ser presidente de la República el vicealmirante Jorge Montt entre 1891 y 1896, lo cual, unido a la tensión limítrofe con Argentina en la zona austral, ubicó a la armada como un elemento estratégico dentro del Estado, tanto en el plano político como en el militar, demostrando que el control del mar era la llave del poder en Chile.[52]

En el contexto latinoamericano ello también estaba ocurriendo hacia 1900 en países como Argentina y Brasil, en donde los marinos de los acorazados, los obreros de los talleres de los apostaderos navales, arsenales y astilleros, oficiales ingenieros y artilleros eran una nueva creación social. Se mejoraron los armamentos y la calificación de su oficialidad, pero coexistieron métodos arcaicos de reclutamiento, instrucción, trabajo y disciplina, lo cual fue una importante fuente de conflictos con la tropa, tales como el motín de los acorazados brasileños en 1910 y la sublevación de la escuadra chilena en 1931.[53] En Brasil a principios del siglo XX los oficiales mantenían los castigos corporales, lo cual fue un importante factor para que el 22 de noviembre de 1910 se desencadenara un amotinamiento de 1 600 marinos y suboficiales de los acorazados *Minas Gerais* y *São Paulo* bajo la consigna de suprimir los azotes y otros castigos para que la marina brasileña fuera una "armada de ciudadanos" y no una "hacienda de esclavos".[54] En ese sentido la armada brasileña modernizó su tecnología, pero mantuvo una visión

[50] NUNN, 1983, p. 37.
[51] LÓPEZ, 1968, p. 324.
[52] SOMERVELL, 1984, p. 382.
[53] MANOR, 1978; SATER, 1980.
[54] CARONE, 1969, p. 277; y MANOR, 1978, pp. 69-74.

tradicional sobre el bajo pueblo, fraguada durante el imperio y bajo la influencia de Gustavo Le Bon y su escuela, que definieron al pueblo brasileño como un conglomerado de rústicos e incapaces.[55] Por otra parte, la revuelta de la escuadra demostró el nuevo poder que podían adquirir los sectores populares que empuñaban estas nuevas armas, ya que las tripulaciones, a pesar de su bajo nivel cultural, lograron mover los acorazados.

Implícita en lo anterior estuvo la ineludible tarea de crear un nuevo contexto tecnológico y laboral. En Chile el incremento de los recursos públicos comprometidos en defensa repercutió en un cambio dramático de las instituciones militares. El aumento en el gasto y el número de nuevos tipos de barcos desde la década de 1880 hizo que los mecánicos e ingenieros navales adquirieran gran importancia dentro del personal de la armada. En su conjunto, el personal estuvo sometido a un incremento violento de la energía entre 1885 y 1890, siendo más dramático en el caso del personal técnico encargado del funcionamiento y mantenimiento de las máquinas y estructura de las naves, que pasó de 171.9 CF per cápita en 1885 a 821.6 CF en 1900 y a 1 260 CF en 1905. En cambio, para el total del personal de la armada el crecimiento fue de 4 veces, lo cual estuvo en estrecha relación con los gastos y adquisiciones registrados en los cuadros 1 y 2.

CUADRO 2
Naves de la Marina de Guerra de Chile, 1880-1905

Tipo de nave	*1880*	*1885*	*1890*	*1895*	*1900*	*1905*
Acorazado	0	0	0	1	2	2
Crucero	0	1	1	3	6	5
Corbeta	4	2	3	1	1	1
Cañonero	2	2	2	2	2	2
Caza-torpedero	0	0	2	2	3	3
Destructor	0	0	0	0	4	7
Fragata blindada	2	2	2	1	1	1
Torpedero	0	9	10	10	14	14
Monitor	1	1	1	1	1	1
Naves de apoyo*	6	7	3	8	10	10
Total	15	24	24	29	44	46

* Buque-escuela, escampavías, vapores y transportes.
Fuente: elaborado con base en OCE.SE, años de 1880 a 1905.

Así, para la década de 1890 la diferencia entre entrar a un cuartel y abordar un barco se hizo notoria, ya que el entrenamiento con armas de fuego se comparaba con la magnitud del choque cultural que generaba subir a un acorazado, aspecto que se hizo claro para los oficiales navales

[55] MANOR, 1978, p. 91.

chilenos: "El hombre que llega por vez primera a un cuartel (del ejército), sufrirá un poco con el cambio de vida; pero no vivirá asombrado porque lo que vea no será una novedad, pues que el rifle, sable y yatagán (o bayoneta), son armas popularizadas y conocidas de todo el mundo".[56]

Ahí estaba contenida la posibilidad de emprender proyectos industriales dentro de la "carrera de las armas". Pero ello ocurría en los momentos en que se empezaba a experimentar una crisis en el cuerpo de ingenieros navales por su insuficiente número y también porque sus conocimientos eran escasos para el manejo de las nuevas naves y equipos militares, debido a que buena parte de ellas se había formado en la misma marina, "sobre la marcha" o bien, los menos, en la EAO.[57] Aun cuando la guerra había servido de escuela y de práctica para el personal chileno que daba servicio a las máquinas, las naves adquiridas desde 1882 habían impuesto responsabilidades mayores, porque eran cada vez más caras y dotadas de un mayor número de complejos aparatos. Por esa razón en 1885 Domingo de Toro Herrera, ministro de Marina, informaba de un plan para formar aprendices de ingeniero eligiendo para ello a 15 alumnos del tercer año de la EAO, quienes serían llevados a la maestranza de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE) en Valparaíso para que aprendieran durante dos años el uso de las herramientas; luego pasarían a un buque escuela y finalmente rendirían un examen. Este plan obedecía al hecho de que las nuevas tripulaciones no se podían improvisar "como en otros tiempos" sólo con el entusiasmo que despertaba una guerra.[58] Se planteó algo muy similar a lo formulado por el superintendente del Ferrocarril de Santiago a Valparaíso en 1865 para enfrentar la insuficiencia de mecánicos chilenos: propuso anexar la EAO con la maestranza de Valparaíso para ajustar a sus necesidades la formación de mano de obra que daba dicha escuela.[59] En el caso de la Marina de Guerra, la solución fue crear en 1891 dentro de la misma escuela un curso destinado a formar mecánicos e ingenieros navales.

En un marco de crecimiento y expansión de la complejidad de los armamentos, la *Revista de Marina* en 1897 planteó que las grandes demandas que generaba la escuadra podían aprovecharse para estimular la industria nacional y bajar los costos de los consumos que, en su mayoría, se importaban. Sin embargo el gobierno había suscrito un contrato con una sola casa proveedora que ejercía un monopolio sobre 1 131 artículos de diverso orden que formaban la nomenclatura de los consumos de los buques de la armada.[60]

[56] "Equipajes de la marina militar de Chile. Observaciones sobre su reclutamiento", RM, tomo XX, núm. 120, 1896, p. 487.

[57] MM.ME, 1894, p. XXX.

[58] MM.ME, 1885, pp. XXXIII, 7-10.

[59] A este respecto véase GUAJARDO, 1992.

[60] "Aprovisionamiento de los buques", RM, tomo XXII, núm. 128, 1897, pp. 123-129.

En 1899 se abrió el mercado militar para el carbón nacional al autorizarse su empleo en los buques auxilares de la armada, a pesar de que tenía bajo poder calórico por la defectuosa limpieza con que lo vendían las compañías carboníferas del golfo de Arauco. Por ello algunos oficiales estimaban que primero deberían haberse fabricado calderas para estudiar y adoptar el generador adecuado para quemar el carbón nacional, aunque, como afirmaba el capitán Julio Schneider, "lo haremos todo con placer en beneficio de la riqueza nacional".[61]

En los primeros años del siglo XX, a pesar de la presión y del rápido crecimiento en el número y complejidad de los equipos navales, se había creado un polo de calificación y de decisión técnica de los ingenieros de la Marina de Guerra, quienes deseaban participar en la elaboración de normas técnicas de los armamentos y ejercer un mayor control nacional sobre las características tecnológicas de buques, turbinas, cañones y municiones adquiridas en el extranjero. Este último fenómeno se manifestó parcialmente en la construcción de los acorazados *Constitución* y *Libertad*, naves con las que se abrió un espacio de decisiones y críticas a los diseños por parte de los oficiales chilenos, según lo expresaba años más tarde el capitán de fragata Luis Langlois:

> el constructor ha querido obligarnos a tomar un buque cómodo, bien hecho, lleno de cañones, con protección efímera o engañosa, en fin, hemos tenido que aceptar todo esto porque necesariamente teníamos que considerarnos unos insectos al lado de eminencias que nos servían de consultores o ingenieros. Creo que ya sería tiempo que tuviéramos la palabra [...] Tenemos personal idóneo, de tanto sentido común como muchos, personal que estudia, tiene experiencia y que puede discernir y decir "esto es lo que necesitamos", y obligar entonces al constructor que escuche esas exigencias en el buque; en fin, que haga las correcciones necesarias.[62]

Estos acorazados se contrataron en Inglaterra en los momentos en que se experimentaba una gran tensión por la disputa de límites con Argentina. El pedido fue hecho en febrero de 1902 para construir dos acorazados de gran tamaño para la época: 12 000 toneladas de desplazamiento cada uno, con una potencia de 25 000 CF y un andar de 21 nudos, especificándose que debían estar listos en 18 meses. En 1903 la revista *The Engineer* informaba que había sido lanzado al agua el acorazado *Constitución*, que en las pruebas de artillería demostró tener una capacidad de fuego de 13.5 toneladas de

[61] Julio SCHNEIDER, "Empleo del carbón del país en la Armada nacional", RM, tomo XXVI, núm. 151, 1899, p. 2304; J.A.G., "El combustible carbón, militar y comercialmente considerado", RM, tomo XXX, núm. 178, 1901, p. 360.

[62] Luis LANGLOIS, "¿Cuál es el armamento más conveniente para nuestros futuros buques de combate?", RM, tomo XLVII, núm. 277, 1909, pp. 7-8.

proyectiles por minuto, capacidad que lo calificó como la nave de guerra mejor artillada en ese entonces.[63] Sin embargo como consecuencia de la firma de los llamados "Pactos de Mayo" entre Chile y Argentina, en donde se contempló una convención sobre limitación de armamentos navales, en diciembre de 1904 la empresa A. Gibbs e Hijos de Londres adquirió para el gobierno británico los dos acorazados que se construían para Chile por un valor de 1 800 000 libras esterlinas.[64]

Para 1900 la carrera de armamentos había creado un núcleo de profesionales de la Armada chilena capaz de controlar la selección y operación de los armamentos de tipo industrial. En dicho esfuerzo también intervino la ley de 1900 que estableció el servicio militar obligatorio, el cual, en opinión de algunos oficiales, permitiría que el bajo pueblo adquiriera conocimientos técnicos, educación, hábitos de higiene y ahorro, para poder entender la instrucción del material y equipo de guerra.[65] Pero el estallido de la primera guerra mundial puso en evidencia la debilidad extrema de un país de especialización primaria, ya que en ese conflicto fue clave la disponibilidad de un poder industrial autónomo y no sólo la disponibilidad de divisas para comprar cañones y acorazados. También puso de manifiesto que la falta de comunicaciones marítmas y las restricciones impuestas por las potencias beligerantes a la exportación de armas y materiales estratégicos dejaban todavía más vulnerable la defensa.

EL IMPACTO DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL. PODER MILITAR Y ECONOMÍA NACIONAL

La primera guerra mundial, en 1914, con la extensión y magnitud que adquirió en los años siguientes, obligó a movilizar la economía de los países beligerantes por medio de una fuerte intervención estatal, conformándose el más claro ejemplo de vinculación entre las fuerzas armadas y los gobiernos para una meta común. En las guerras europeas del siglo XIX raramente se movilizaron a fondo las economías de las naciones beligerantes, por lo que la política económica se identificaba en tiempos de guerra con la política financiera. Fue durante el transcurso de la primera guerra mundial cuando se puso de manifiesto que la economía en tiempos de guerra era ante todo un problema de recursos reales, de fuerza de trabajo, de materias primas y de capacidad de producción.[66] Su impacto en Chile fue sustancial, tanto por

[63] "Chile. Compra de buques de combate", RM, tomo XXXII, núm. 191, 1902, p. 560; "El acorazado chileno Constitución", RM, tomo XXXIV, núm. 201, 1903, pp. 381-382.
[64] ERRÁZURIZ y CARRASCO, 1968, pp. 111-117; MM.ME, 1904, p. XII.
[65] BOONEN, 1917, pp. 38-39.
[66] HARDACH, 1986, p. 66.

la pérdida de mercados —y en lo inmediato por las restricciones a la navegación—, como por el posterior aumento del precio del salitre. Pero más importante fue en el plano institucional porque dio lugar a un nuevo tejido de relaciones, ya que el gobierno empezó a consultar a los militares sobre los aspectos económicos vinculados a los problemas de defensa.

En abril de 1917, en el marco de extensión del conflicto europeo, el presidente de la República de Chile nombró una comisión compuesta por oficiales de la marina, el ejército, y asesores civiles, para informar al gobierno sobre la organización industrial del país desde una perspectiva de defensa nacional. Dicha comisión estableció en 1918 que con las materias primas nacionales era posible fabricar acero, proyectiles y explosivos. Dichos resultados llegaron a la luz pública. El director de la *Revista de Marina*, el capitán de corbeta retirado A. Asmussen, opinó que debían llevarse a cabo los planes de la comisión, porque la guerra europea estaba demostrando que era imposible para el país depender de la importación de municiones en vista del gran consumo que generaban las nuevas armas de fuego masivo, como ametralladoras, artillería de campaña y cañones navales. Para Asmussen, la guerra demostraba que el factor decisivo para el triunfo era la buena organización industrial del país para fabricar toda clase de material, fuera bélico o no, así como tener capacidad para reparar todos los tipos de máquinas que se emplearan en el conflicto. Era necesario ampliar la capacidad productiva de los talleres de la armada y el ejército para lograr su completa eficacia; citaba las palabras del coronel del ejército Juan Pablo Bennet, alusivas a que ambas instituciones debían marchar juntas en materia productiva,[67] y que la industria nacional relacionada con la defensa debía ser protegida,[68] es decir la más olvidada: la metalúrgica.

Todo ello indicaba una situación muy distinta a lo que ocurría en Argentina, en donde el gobierno radical había presentado un proyecto de ley para autorizar nuevas compras de barcos, submarinos y aviones, así como la construcción de talleres, fábricas de proyectiles y explosivos; en cambio en Chile la oficialidad percibía que se estaban "proyectando los proyectos",[69] criticando el anquilosamiento e ineficiencia del régimen parlamentario. Más claro fue un oficial naval en activo, B. Barros Merino, quien en 1919 afirmó: "la lección que se desprende [de la guerra europea] es la imprescindible necesidad de convertirnos en industriales y productores, estableciendo en el país fábricas, maestranzas, astilleros, etcétera, que nos

[67] A. Asmussen, "La organización industrial del país con relación a la defensa nacional", RM, tomo LXIII, núm. 367, 1918, pp. 457-458.
[68] *Ibid.*, p. 458.
[69] *Ibid.*, p. 459.

liberten de la tutela extranjera, ya que tenemos la materia prima para elaborar los materiales".[70]

Agravaba lo anterior la falta de mantenimiento de la escuadra por la escasez de importaciones y restricciones presupuestarias. Por ejemplo, los destructores estaban en tan malas condiciones que no se navegaba con ellos en mar gruesa, al igual que los torpederos no salían de los límites de la bahía del puerto de Talcahuano. Aunque las máquinas, calderas y aparatos a bordo estaban en buen estado, el problema era la falta de astilleros para reparar los cascos, aunque ya se tenía alguna experiencia en el arreglo de acorazados y cruceros en el Apostadero Naval de Talcahuano. También existían algunos astilleros privados de utilidad militar como el de la Sociedad de Maestranzas y Galvanización, en el puerto de Valparaíso, y el de Ottinger, en el puerto fluvial de Valdivia.[71]

En 1918 la marina recibió informes de los agregados navales y militares en el extranjero sobre la fabricación de pólvora. Si bien de Europa no pudieron conseguir nada, de Estados Unidos recibieron informes sobre los nuevos tipos de pólvora con base en nitroglicerina y nitrocelulosa, para los cuales se empleaba ácido nítrico que se extraía del nitrato de sodio y se sometía a un tratamiento con ácido sulfúrico. En Chile se estimaba que se podían aprovechar las materias primas de las sulfateras de Arica, en tanto que el algodón podía obtenerse en Tacna, en ese entonces todavía en manos chilenas. También habían hecho estudios sobre las fábricas chilenas de pólvora para los usos mineros, que podían adaptarse para el de la marina. No obstante, construir una nueva fábrica de explosivos tendría efectos "reproductivos" porque habría necesidad de otras fábricas y se podría exportar.[72] Para fabricar los proyectiles era necesaria una planta con hornos de fundición de acero, talleres para tornear, hornos para el recocido y estanques para el temple. El proveedor de tecnología para esa línea de explosivos y municiones sólo podía ser Estados Unidos y con un alto costo, razón por la cual la Marina estimó que las fábricas de armamentos debían ser estatales, asegurando así la calidad y el bajo costo.[73]

La otra actividad productiva necesaria era la construcción naval, de funcionamiento intermitente y cuyo único ejemplo había sido la construcción en 1901 del escampavía *Meteoro.* Para reactivarla la Armada cambió las especificaciones técnicas de los escampavías a 200 toneladas en vez de 600, gracias a lo cual el astillero Beherens de Valdivia ganó la propuesta para

[70] B. BARROS MERINO, "Reconstruyamos en el país nuestros destructores y vipers (necesidad de proteger nuestros astilleros)", RM, tomo LXV, núm. 376, 1920, p. 235.

[71] *Ibid.*, p. 237.

[72] "Contribución al aprovechamiento de la industria nacional por la Armada y el Ejército" (Editorial), RM, tomo LXIII, núm. 363, 1918, pp. 1-3.

[73] *Ibid.*, pp. 4, 10-11.

construir el escampavía *Valdivia*, que fue un fracaso por su mal diseño, que lo llevó a volcarse frente al puerto de Papudo.[74] Para superar esa situación era necesaria una política de marina mercante y el abanderamiento de las naves mayores de 500 toneladas, pero esto iba en contra de los criterios al respecto de la República parlamentaria y oligárquica. Finalmente faltaba mano de obra y profesionales en número y competencia, y era necesario abrir escuelas de dibujo y arquitectura naval, anexas a los astilleros, que permitieran fomentar la fabricación de máquinas y motores marinos,[75] a lo que agregaban: "uno de los inconvenientes con que actualmente tropieza nuestra industria, es la falta de ingenieros competentes para dirigir, maestros expertos para enseñar y obreros hábiles para ejecutar, pues sin ellos la marcha de una fábrica o de una industria es imposible. La preparación de este personal debe principiar en la escuela primaria con la enseñanza del dibujo lineal".[76]

Todo ello iba por el lado de la marina, en tanto que en el ejército si bien no se alcanzaba el grado de complejidad de acorazados y cruceros, su modernización, iniciada desde 1887, se tradujo en un incremento en la complejidad de sus armamentos y en el aumento de talleres y arsenales que para 1909 fue necesario ampliar debido a un nuevo tipo de mira para fusiles y municiones.[77]

Para el ejército la primera guerra fue determinante en cuanto a concebir el desarrollo de su autonomía industrial. Sus talleres dedicados a la reparación de armamento y fabricación de municiones fueron ampliados, transformándose la primitiva Fábrica de Cartuchos en el complejo Fábricas y Maestranzas del Ejército (Famae), que hacia 1921 contaba con las siguientes líneas de productos para uso militar y civil: *1)* trabajos de fundición de acero, fierro, cobre, bronce y plomo; *2)* laminado de cobre y bronce; *3)* estampados de todas clases; *4)* elaboración de útiles de escritorio, como archivadores y broches; *5)* confección de maquinarias: fresas, tornos, taladros, escoplos; *6)* materiales para vehículos como ruedas, resortes y ejes; *7)* instrumentos de ingeniería; *8)* talabartería, y *9)* fulminantes.[78]

No obstante, su capacidad en expansión chocó con los industriales agremiados en la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa, creada en 1883) que vieron "con alarma que entra a competir", por lo que pidieron al gobierno que se restringiera su producción sólo a rubros no cubiertos por la industria

[74] *Ibid.*, p. 13.
[75] *Ibid.*, p. 14.
[76] *Ibid.*, p. 16.
[77] MG.ME, 1909, p. 38.
[78] Pedro L. González, "Las industrias fiscales" (Editorial), BSFF, año XXXVIII, núm. 8, 1921, p. 405.

privada, como maquinaria, herramientas e instrumentos.[79] Fueron los mismos argumentos esgrimidos por los industriales en 1874 para cerrar la Fundición Nacional de Limache. Para solucionarlo el Ministerio de Guerra comunicó a la Sofofa que por un decreto de dicho ministerio se había designado una comisión integrada por miembros de dicha sociedad, pero también por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), el Consejo de los Ferrocarriles del Estado, y el director de Famae, a fin de elaborar un proyecto para dar a las Fábricas y Maestranzas un carácter industrial que alejara "el peligro de la competencia que ese establecimiento fiscal pueda hacer a la industria particular".[80] El resultado fue la expedición de un proyecto de ley en 1923 para darle personalidad jurídica y comercializar sus productos, moderándose el carácter industrial de Famae, porque si bien se le autorizaba el fabricar toda clase de maquinaria, herramientas y artículos, su administración estaría regulada por un "consejo de vigilancia" integrado por siete miembros: un general director de material de guerra, un jefe superior de la armada nombrado por el presidente de la República, el director del Departamento de Tracción y Maestranzas de la EFE, el director de Famae, un representante de la SNA, uno de la Sofofa y otro de la Sociedad Nacional de Minería, con atribución de "Informar al Gobierno sobre la capacidad de la industria privada para abastecer al Ejército de los artículos que le fuesen necesarios en caso de guerra, y sobre los medios de obtener su completa adaptación y dedicación eventual a fines bélicos". El proyecto contempló conceder un préstamo de 500 000 pesos, y 40% de las utilidades líquidas se destinaría a formar un capital de 5 millones.[81] Finalmente el ministro de Guerra, general Altamirano, justificó las razones de la inclusión de las sociedades de productores:

> Se ha querido que miembros de las Sociedades de Fomento Fabril, Nacional de Agricultura y Nacional de Minería formen parte de este Consejo porque se trata de fabricar en las Maestranzas del Ejército máquinas y herramientas para la agricultura y las diversas industrias y se supone que los miembros de dichas Sociedades están más capacitados que los militares para indicar las clases de máquinas y herramientas que se necesitan en el país.[82]

Sin embargo, en 1924 su discusión en el Congreso fue interrumpida por el movimiento militar de septiembre de ese año, en donde una de las figuras relevantes fue el general Pablo Bennett, quien era director general de

[79] *Ibid.*, p. 406.
[80] "Fábricas y Maestranzas del Ejército", en *Actas de las sesiones del Consejo Directivo*, BSFF, año XXXVIII, núm. 8, 1921, p. 454.
[81] CS.BSO, 1923, pp. 696-697.
[82] CS.BSO, 1923, p. 699.

Famae cuando se presentó el proyecto de ley,[83] pero que con el movimiento pasó a ser ministro de Guerra.[84] No obstante, a pesar del periodo de disturbio político del país hasta 1932, Famae incrementó su capacidad industrial a tal punto que en 1931 se propuso construir carros de carga para la EFE, acción frente a la cual nuevamente la Sofofa reclamó al gobierno que temía una competencia "ruinosa para la industria privada". Nuevamente el Consejo de la Sociedad advirtió que el campo de la industria fiscal era la elaboración de artículos que no se fabricaban en el país, que para Famae podía ser la laminación de cobre y bronce en planchas de manera que sólo fuera un complemento en la provisión de artefactos del ramo.[85] No obstante, la capacidad que adquirió durante el periodo de predominio militar entre 1924 y 1932 fue notable, y para 1933, en los momentos en que el país resentía la depresión de 1929, se justificaba su existencia porque sustituía importaciones, ya que había ampliado sus productos y servicios al laminar cobre, latón, plomo, níquel para fabricar monedas, tubos y alambres de cobre y latón que servían para industrias de muebles, envases, fundición de acero y forja. Además contaba con fundición eléctrica y forja, por lo que había iniciado la fabricación de llantas de acero para ferrocarril e incursionado en la fabricación de maquinaria y herramientas para la industria, agricultura, municiones para armas de bajo calibre, receptores de radio, refacciones y acumuladores para automóviles. Proyectaba aumentar la fundición, para lo cual en 1933 estaba montando una laminadora de acero para producir rieles de hasta 30 kg por metro.[86]

A este respecto se debe señalar que fue distinta la actitud de la Sofofa con la armada, ya que sus astilleros a diferencia del ejército, no representaban una competencia abierta para fundidores y metalúrgicos, ya que en el país estaba escasamente desarrollado el sector de construcción naval. De hecho en 1920 la Asamblea de Industriales recomendó al gobierno que se ampliaran y completaran los astilleros del Apostadero Naval de Talcahuano con el fin de darles la capacidad necesaria para mantener en buen estado la escuadra de guerra y construir vapores mercantes.[87] Por ello no hubo reclamos cuando se le dio un carácter mercantil a los servicios que brindaba el apostadero a naves no militares, que para 1924 permitían cubrir una parte de los costos de su operación.[88]

[83] CD.BSE, 1923-1924, p. 343.

[84] BLAKEMORE, 1992, p. 195.

[85] "La industria nacional y los establecimientos industriales fiscales", BSFF, año XLVIII, núm. 1, 1931, p. 17.

[86] "Fábrica de material de guerra", en ALESSANDRI, 1933, pp. 40-41.

[87] "Asamblea de Industriales. Celebrada en Santiago de Chile los días 12, 13, 14 y 15 de diciembre de 1920", BSFF, año XXXVIII, núm. 1, 1921, p. 69.

[88] CD.BSE, 1923-1924, p. 80.

Además de esa diferencia, durante la década de 1920 el ejército apuntó sus proyectos hacia otros sectores de la economía, lo que molestó al grupo dirigente, aunque no lograran concretarse. Esto tiene que ver con una concepción de la movilización nacional que pretendía lograr el control de los ferrocarriles, y que encontraba sus antecedentes en la huelga ferroviaria de 1907, a partir de la cual se creó el Batallón de Ferrocarrileros que para 1909 daba instrucción práctica a maquinistas y fogoneros en líneas asignadas por la EFE —como las de Santiago a Valparaíso y de Santiago-Talca—, además de practicar en la construcción de vías en la línea Santiago-Cerrillos, tramo que uniría la capital con el puerto de San Antonio.[89]

En 1919 el jefe del estado mayor del ejército sugirió al Consejo de Ferrocarriles que se incluyera a los maquinistas del batallón en algunos trenes de EFE para practicar, siendo escogido el ramal a San Antonio.[90] En 1920 el Ministerio de Guerra informó en una comunicación al Consejo de Ferrocarriles que la única instrucción con que contaban las tropas de ferrocarrileros era la línea de vía angosta de Puente Alto a El Volcán (provincia de Santiago) y algunos centenares de metros de vías anchas. Por esa razón pedían a EFE que se les permitiera manejar algunos trenes de líneas principales, o bien se les entregara para su explotación el ramal de Santiago al puerto de San Antonio. En todo caso bajo el argumento de la instrucción estaba el propósito de controlar las vías estratégicas que comunicaban las mayores ciudades del interior de la zona central con la capital y la costa. La respuesta del Consejo fue que aunque era necesaria la instrucción, no era posible acceder a la explotación de una línea. Las razones para no darles líneas en la zona más poblada y aledaña a la capital fueron que su tipo de administración y trabajo era incompatible con un manejo militar. En cambio sugirieron que el campo propicio podrían ser las líneas angostas de la red central norte,[91] cuya administración era independiente y contaban con interesantes problemas de tracción y trazado que podían servir para la instrucción.[92] Ante la sugerencia, tanto el Ministerio de Guerra como el ejército comunicaron que podrían hacerse cargo de toda la explotación de la red norte. Pero la Dirección General de EFE contestó que por ley no podían quitarle la administración de la red norte; el Ministerio de Guerra insistió pero todo acabó cuando el Ministerio de Ferrocarriles contestó que no debía continuarse con las tramitaciones de un asunto de tanta trascendencia que excedía las facultades de la empresa y "que no cuenta con la

[89] MG.ME, 1909, p. 37.

[90] BFCE, año VIII, núm. 8, 1919, *Actas del Consejo Administrativo*, p. 661.

[91] Esta red se creó en 1917 y pasó a ser administrada por EFE operando las líneas que comunicaban el centro del país con el norte, desde la estación de La Calera hasta la de Pueblo Hundido en el desierto de Atacama.

[92] BFCE, año VIII, núm. 1, 1920, pp. 38-39.

aprobación del Gobierno".[93] No obstante, en agosto el Ministerio de Guerra volvió a la carga, esta vez sobre el ramal de Santiago a San Antonio, para que el Regimiento de Ferrocarrileros se hiciera cargo de la explotación sin modificar la organización existente en términos técnicos y financieros en atención a "altos intereses de orden interior y exterior del país". Pero el Consejo nuevamente lo sometió a trámite y fue entregado su informe al director general de EFE y a un consejero.[94] Para 1922 llegó a ser discutido en la Cámara de Diputados, en donde el ministro de Ferrocarriles, al ser interpelado, se refirió a que hubo conversaciones entre ambas partes, presentándose reparos respecto a la forma en que podía entregársele al ejército, con lo cual la propuesta se estancó y finalmente quedó paralizada.[95]

Hay que tener en cuenta que las peticiones del ejército se presentaron en un momento de crisis de las relaciones de las fuerzas armadas con el régimen parlamentario, y durante el decisivo cambio político que significó el triunfo de Arturo Alessandri como presidente de la República en las elecciones de 1920, quién asumió el cargo ejecutivo el 23 de diciembre. El contexto de esas peticiones era de movilización social, plena desconfianza hacia los militares e intentos de golpe de Estado para acabar con el régimen parlamentario. Esto último se venía fraguando desde 1919 por altos mandos del ejército para derrocar al presidente Juan Luis Sanfuentes, debido a los graves problemas sociales y de defensa que no se resolvían, intento que falló por divergencias entre los conspiradores en 1920.[96] Por ello el gobierno, intentando distraer a las tropas frente a un posible golpe en la capital, ordenó a través del ministro de Guerra Ladislao Errázuriz la movilización y concentración de las unidades en la frontera con Perú y Bolivia.[97]

No obstante, con el movimiento militar iniciado en 1924 la Junta Militar de Gobierno estableció que se integrara al consejo de la EFE un oficial del ejército, y la razón principal para ello fue que el estado mayor general pudiera intervenir oportuna y eficazmente en todos aquellos problemas de construcción, organización y transporte que tuvieran influencia en la capacidad militar de los ferrocarriles.[98]

LOS LÍMITES SOCIALES DE LOS PROYECTOS MILITARES

En todo lo anterior había límites no sólo fijados por el grupo dirigente, sino también por parte de las mismas fuerzas armadas, que veían que la amplia-

[93] BFCE, año VIII, núm. 4, 1920, p. 354.
[94] BFCE, año IX, núm. 10, 1920, p. 1 025.
[95] CD.BSE, 1922, p. 137.
[96] HEISE, 1974, pp. 275-276.
[97] BLAKEMORE, 1992, p. 192.
[98] BFCE, año XIV, núm. 2, 1925, p. 42.

ción de la capacidad industrial implicaba el establecimiento de una nueva relación con los sectores obreros y profesionales, así como un cambio entre el mando y los estamentos técnicos en el interior del aparato militar. Al parecer, para ello no estaban preparados. En ese entonces las fuerzas armadas estaban integradas no sólo por oficiales y máquinas sino también por obreros y técnicos que hacían posible la operación del armamento, por lo que además de soldados contenían polos obreros, siendo un ejemplo interesante el Apostadero Naval de Talcahuano (ANT), en donde es posible encontrar los límites políticos y sociales de tolerancia militar al mundo del trabajo que estaban implícitos en un proyecto industrial.

Hacia 1917 el ANT era la mayor concentración obrera y fabril de la marina y del sur del país. En ese año contaba con una escuela nocturna para obreros en donde se impartían cursos técnicos, y que fue cerrada con el cambio del comandante, acción criticada por la *Revista de Marina* porque se anulaba un esfuerzo para aumentar la calificación y capacidad industrial de la armada a través de los cursos de aritmética y dibujo.[99] Pero no era el único problema: los obreros del ANT, al igual que los de todo el país tenían bajos salarios y malas condiciones de trabajo, lo cual también era válido para los marinos. En 1917, con motivo de la entrega de submarinos estadunidenses a Chile, varios marineros aprovecharon su estadía en Boston para desertar. Cabos, torpedistas y fogoneros se fueron a causa de las malas condiciones de transporte y los bajos salarios, además de que tenían que servir a los oficiales.[100] Esto se reproducía en el apostadero en donde los obreros que vivían en el recinto militar soportaban condiciones deplorables de vida; en cambio los jefes y oficiales vivían en condiciones radicalmente opuestas.[101] Dicho escenario hizo necesaria la organización de los obreros y provocó que entrara en actividad la Federación Obrera de Chile (FOCH), que con el agravamiento de las condiciones de vida extendería su influencia al personal militar. Pero en 1917 el comandante del ANT no reconocía a la FOCH como órgano de representación obrera frente a la huelga.[102] La FOCH apoyó la huelga del dique número 1 del ANT en octubre de 1918 para disminuir la jornada de trabajo de 9 a 8 horas, lo cual se consiguió.[103]

A pesar de las malas condiciones laborales y de las restricciones que sufrió la Armada durante la guerra europea, en 1923 el contralmirante D. Córdova, a cargo de la Inspección General de Marina, estimaba que el rendimiento del personal de maestranza del ANT había rendido al máximo,

[99] *Adelante. Órgano de la Gran Federación Obrera de Chile*, Talcahuano, 27 de junio de 1917.
[100] *Adelante...*, Talcahuano, 17 de julio de 1917.
[101] *Adelante...*, Talcahuano, 30 de junio de 1917.
[102] *Adelante...*, Talcahuano, 4 de julio de 1917.
[103] "Oficina del Trabajo. Formularios de huelgas en 1918", *Huelgas y lockouts*, Talcahuano, 30 de octubre de 1918. ANC.DGT, vol. 45.

considerando que había tenido que trabajar con materiales que no eran los adecuados o usados. También consideraba que sería necesario enviar a Europa jóvenes obreros seleccionados para practicar en fundiciones de fierro, acero y metales no ferrosos, industria sumamente atrasada en Chile.[104] Los talleres eran inadecuados para una fuerza armada, siendo significativo el contraste que comenzaba a apreciarse frente a las nuevas instalaciones de las compañias mineras estadunidenses del cobre. A este respecto, en 1924 en el periódico obrero *Adelante* de Talcahuano se comparaban los talleres del ANT con los ubicados en la ciudad de Rancagua de la compañía Braden Copper:

> [...] hoy viendo el taller del Dique [núm. 1], sus maquinarias son todas anticuadas; el obrero por más que se empeñe, jamás podrá dar mayor rendimiento porque como he dicho sus maquinarias no son apropiadas para los trabajos existentes que en la mayoría de las veces se ejecutan a mano como en los tiempos de San José; por otra parte los trabajos que se hacen se están llevando con la misma rutina antigua desde 30 o más años.[105]

El deterioro de las instalaciones navales continuó hasta el fin de la República parlamentaria; se agravaron los problemas obreros y se presentó una mayor movilización social, que se incrementó con la llegada a la presidencia de Arturo Alessandri y su nueva política. En 1924 los caldereros del dique número 2 del ANT se declararon en huelga, y en marzo de ese año, aprovechando una visita de Alessandri al ANT, las organizaciones obreras pidieron un aumento de jornales, seguro médico, salarios durante una enfermedad, y estímulos para subir de empleo; finalmente solicitaron a Alessandri que, tal como lo había hecho con el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles del Estado, nombrara representantes obreros en la administración de los Arsenales de Marina.[106] Entre esas peticiones obreras también estaban las de los marineros, en las que se manifestaba su resentimiento en contra de los oficiales. Por ejemplo, la visita de Alessandri a la inauguración del dique número 2 del ANT se llevó a cabo por la carena y reparación del acorazado *Almirante Latorre*, acto al cual sólo fue invitada "gente de buena sociedad" y no las familias de los suboficiales del acorazado y obreros del dique, lo que motivó reclamos en la prensa local. Esto contrastó con la actitud del comandante del navío *España*, el cual, una vez que finalizaron las reparaciones, invitó a los obreros que habían reparado la nave.[107]

[104] MM.ME, 1923, p. 146.
[105] *Adelante...*, Talcahuano, 13 de febrero de 1924.
[106] *Adelante...*, Talcahuano, 26 de marzo de 1924.
[107] *Adelante...*, Talcahuano, 2 de agosto de 1924.

Con el movimiento militar de septiembre de 1924 en contra de la oposición del Congreso a las políticas sociales y económicas de Alessandri, la alta oficialidad de la armada se vio arrastrada a apoyar al ejército, que al radicalizar sus demandas pidió la renuncia a Alessandri. Pero en la base social de la armada el movimiento tuvo mayor arraigo y apoyo entre los oficiales ingenieros, los obreros y la tropa marinera del ANT. De hecho la movilización política en los meses siguientes rompió las fronteras institucionales y jerárquicas, lo cual quedó reflejado con gran fuerza en las manifestaciones para el regreso de Alessandri a Chile en enero de 1925. En esa fecha se efectuó en Talcahuano una manifestación en favor de su regreso, y en ella tuvieron gran participación los obreros del ANT, los oficiales y suboficiales ingenieros de la armada, así como algunos oficiales y tripulaciones de los barcos surtos en la bahía. En el acto hablaron representantes de la FOCH, sociedades mutualistas, ingenieros de la armada, del Partido Demócrata, del Partido Comunista, y los oficiales que apoyaban a la nueva junta militar que pidió el regreso de Alessandri. A consecuencia de ello, el día 25 de enero, en Talcahuano una multitud de cerca de 2 000 personas llegó hasta los muelles para impedir que zarparan los submarinos que se unirían a la escuadra en Valparaíso, exigiendo a la tripulación del crucero *Blanco Encalada* que se plegara a la manifestación que representaba a la nueva junta de gobierno, tripulación que se unió a la multitud. Luego procedieron a entrar al recinto militar, en donde ante la presión de las tropas del regimiento Guías, su comandante se plegó a las demandas de la multitud, todo lo cual permitió que Talcahuano se adhiriera a la junta de gobierno favorable a Alesandri.[108]

Fue en ese ambiente de relajamiento de la disciplina en donde aparecieron las disputas internas del cuerpo de oficiales. Teniendo como sede Talcahuano, en mayo de 1925 los oficiales mayores, categoría que englobaba a los oficiales ingenieros formados en la Escuela de Ingenieros así como a los cirujanos y contadores, publicaron un manifiesto en donde explicaban por qué habían apoyado a la "juventud militar". Pero ahí se ventiló una disputa con los llamados oficiales ejecutivos o de guerra, a cuyo cargo estaba el mando militar de las naves. Esta disputa se remontaba al proceso mismo de la carrera de armamentos iniciado desde 1890, porque el aumento del personal técnico en las naves erosionó los derechos y la subordinación de los oficiales de guerra, estamento no técnico sino administrativo y de comando formado en la Escuela Naval. Los oficiales mayores respondieron dando a la publicidad un documento secreto que habían elaborado los oficiales de guerra (o "cubierta"), y que había sido enviado a la superioridad de la armada: el *Memorial presentado a la Comisión dirigida por la circular confidencial*

[108] *Adelante...*, Talcahuano, 31 de enero de 1925.

núm. 1 del 5 de noviembre de 1924 por los oficiales de guerra residentes en Talcahuano[109] que fue publicado por el periódico de la FOCH en Talcahuano. Ahí explicaban que se debían subordinar todas las actividades técnicas —que hasta ese entonces venían ocupando los ingenieros debido a los cambios técnicos que se venían sucediendo por la modernización de las naves. Ello representaba la reacción conservadora de los oficiales de guerra frente a la movilización de las bases marineras y el liderazgo que ejercieron en ello los "plebeyos" oficiales técnicos, lo cual mostraba el desprecio de los "aristócratas oficiales" egresados de la Escuela Naval:

> [muestra] el desprecio y odio con que se nos mira y constituye la mayor vergüenza como representa nuestras justas aspiraciones.
> Cuidémonos, pues, compañeros, de saber hacernos respetar, despreciando a los cobardes detractores que se erigen en casta privilegiada.[110]

Sin embargo, serían los de cubierta quienes lograrían imponer sus condiciones después del clímax al que llegaron la tripulación y los oficiales mayores con la sublevación de la escuadra en 1931, que rompió "desde abajo", desde la tropa, la tradicional participación que la marina había tenido "desde arriba", a través de sus oficiales, en la vida política chilena a partir de 1891. Los "aristócratas oficiales" formados en la Escuela Naval cerraron filas con la clase política para darle fin al protagonismo militar "desde abajo", para lo cual, además de los procesos judiciales en 1932, se reorganizó la armada al unificarse la formación de oficiales para todas las especialidades en la Escuela Naval.

EL RESULTADO:
DISCIPLINA CIVIL Y ELIMINACIÓN DE CONTENIDOS INDUSTRIALISTAS

La estabilidad institucional que disfrutó Chile desde 1830 fue la opción que tomó la oligarquía para resolver sus diferencias mediante el desarrollo de un sistema de partidos y de un Estado parlamentario en donde los militares no eran el vehículo para resolver las disputas, sino más bien el instrumento

[109] El *Memorial* fue firmado por los siguientes oficiales: capitanes de navío: José M. Montalba y Ernesto Espinoza; capitanes de fragata: Enrique Spoerer, Matías López, Luis Dávila y Vicente del Solar; capitanes de corbeta: Francisco Fernández, Jorge Nebel, Santiago Zavala, Pedro Gallardo, Luis Bahamondes, Lautaro Clavel y Guillermo Amoyo; tenientes primeros: Guillermo Troncoso, Arturo Young, Óscar Ugalde, Immanuel Holger, Carlos Herrera, Daniel Muñoz, Alberto Consiglio, Guillermo Hodar, Eleodoro Muñoz, Danilo Bassi, Athos Valenzuela, Rafael Santibáñez, Osvaldo Merino, Pedro Espina, Eduardo Mizón, Aurelio Labbé y Arnaldo Cabrera; tenientes segundos: Alfredo Cases, Alberto Julio, Jorge Gutiérrez y Miguel Lagos; guardiamarina primero: Joaquín Alcérreca.

[110] *Adelante...*, Talcahuano, 5 de mayo de 1925.

para contener las demandas de la oposición. Así, tras una victoria militar del país sobre la Confederación Perú-Boliviana en 1839, la fuerza victoriosa fue desmantelada a su llegada a Chile, a la vez que se estructuraba la guardia nacional bajo control civil, como contrapeso al ejército, restándole fuerza a los posibles enemigos liberales del régimen.[111] Pero a partir de otra victoria militar sobre Perú y Bolivia (1879-1883) la opción de control sería la profesionalización y su subordinación bajo la conducción excluyente, pero estabilizada de la oligarquía, alejándose cada vez más de los vericuetos de la política. Sin embargo, el camino elegido para el ejército de modernización en 1887, con base en el modelo alemán, le entregó una concepción de nacionalismo, determinismo geográfico, idolatría estatal, elitismo social, rechazo al liberalismo como sistema político, así como al anarquismo, al socialismo y al pacifismo. Más importante que el uso del uniforme de la Kriegsakademie de Charlottenburg fue la adopción del principio de orden y ejecución.[112] En los años siguientes ello les permitiría plantearse algunos proyectos de participación económica, especialmente el desarrollo industrial que, sin embargo, habría de encontrar el bloqueo civil a pesar del aumento del poder militar, lo cual para 1920 marcaría una divergencia notable con los militares de Brasil[113] y Argentina. En el caso argentino, como afirma Rouquié, las propuestas militares estaban adelantadas a las concepciones económicas de los gobernantes, quienes creían en el dogma de la inserción agroexportadora del país como única fuente de prosperidad y modernización.[114]

En ese sentido, más de una similitud tenía la Argentina de 1920 con Chile, pero aquí a los militares no les estaba reservada la oportunidad de ser sostén político del régimen, ser partido militar, ni tener propuestas adelantadas a las concepciones económicas de los gobernantes. A los militares chilenos el régimen oligárquico los miraba con desconfianza y sólo los utilizaba como brazo represivo, a diferencia de Argentina, en donde los militares, a pesar de acceder a proyectos industriales bajo los gobiernos radicales, mantuvieron lazos con los conservadores.[115] Para la segunda mitad del siglo XX se presentó una divergencia respecto a Argentina, en donde la falta de democracia se contrapuso con un alto grado de modernización de la sociedad frente a Chile, que aparecía como uno de los países más democráticos del mundo, pese a su categoría de país relativamente subdesarrollado según ciertos indicadores socioeconómicos.[116]

[111] VALENZUELA Y VALENZUELA, 1983, pp. 34-35.
[112] QUIROGA, 1994, p. 113.
[113] HILTON, 1982, y BARROS, 1992.
[114] ROUQUIÉ, 1981, pp. 154-168.
[115] VALENZUELA Y VALENZUELA, 1983, p. 37.
[116] VALENZUELA Y VALENZUELA, 1983, pp. 7-8.

Las contradicciones del modelo exportador chileno, así como el ascenso de nuevos sectores, generaron desde 1900 una creciente conflictividad social que el régimen parlamentario enfrentó con represión militar y que culminó en 1907 con la matanza de 3 000 trabajadores mineros en el puerto de Iquique. Ahí se llegaría al clímax de la movilización del aparato militar para fines de seguridad interior, pero también al final de la tolerancia de los altos mandos a ser utilizados como muro de contención del conflicto social. Por ello desde 1908 las fuerzas armadas empezaron a ser relevadas de las funciones represivas más permanentes, tareas que fueron asumidas por cuerpos policiales especializados que se centralizarían en 1927 en el Cuerpo de Carabineros.[117] Mas, dentro de ese "zapato chino" de estabilidad política con matriz económica liberal, desde la primera guerra mundial los actores sociales y políticos trataron de introducir reformas sustantivas al sistema económico-social chileno, lo cual resultó crecientemente conflictivo. Ello iniciaría el colapso del régimen parlamentario desde 1920 y una creciente politización de las fuerzas armadas que culminaría en 1924 con el nacimiento del Comité Militar, una Junta Militar y una Junta de Gobierno, que sucesivamente consiguieron la aprobación de una serie de leyes de carácter social que habían sido postergadas por el régimen parlamentario, la renuncia del presidente Arturo Alessandri y la redacción de una nueva constitución en 1925, que separó la Iglesia del Estado y dio gran poder al ejecutivo.

Fue ahí cuando afloraron desordenadamente diversas propuestas de modernización económica por parte de los militares, quienes en sus primeras fases tuvieron un acercamiento a la base obrera bastante intenso.[118] Pero luego se optaría por un distanciamiento e incluso por la represión durante el gobierno del general Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). Con Ibáñez aparecería en cambio la figura de los tecnócratas, encargados de llevar a cabo un plan de fomento productivo del país con la creación en 1927 del Ministerio de Fomento, producto de las medidas impulsadas desde 1924 con la intervención militar, traducidas en la creación del Ministerio de Agricultura en 1924 y del Banco Central en 1925. El Ministerio de Fomento sistematizó diversas tareas del Estado en el plano productivo al reunir las funciones hasta entonces cumplidas por los de Obras Públicas, Agricultura e instituciones de crédito.[119]

Pero las aspiraciones modernizadoras de las fuerzas armadas se vinieron abajo con la depresión de 1929, el endurecimiento político de Ibáñez y la oposición al protagonismo militar por parte de la élite chilena y las clases medias. La caída del gobierno de Ibáñez, en julio de 1931, impulsó hacia la

[117] MALDONADO, 1990.
[118] DÍAZ GALLARDO, 1991.
[119] IBÁÑEZ, 1983.

izquierda las últimas manifestaciones de proyectos militares de modernización y cambio de la sociedad chilena, expuestas en la sublevación de la escuadra en septiembre de 1931 y en junio de 1932 con la República socialista. En particular la sublevación de la escuadra planteó desde abajo, desde la tropa, una serie de reivindicaciones con potencialidad revolucionaria, pero que no tenían una conducción clara capaz de derrumbar al régimen político chileno.[120] La salida "civilista" llegaría desde la derecha con la elección y vuelta de Arturo Alessandri en octubre de 1932; ahí comenzaría el retorno a un sistema político presidencialista y de partidos que excluiría a los militares. Para las fuerzas armadas ello se tradujo en la depuración de 400 oficiales, el retiro de los jefes y la plana mayor, y la reducción del contigente de conscriptos del ejército.[121] A ello se agregó entre 1932 y 1936 el surgimiento de cuerpos paramilitares como la Milicia Republicana con 50 000 hombres, que si bien guardaban un parecido con los *freikorps* alemanes de la posguerra y las milicias nazis, su inspiración era la Guardia Nacional que se había organizado en el siglo XIX como contrapeso conservador frente al ejército.[122]

La salida civilista a la intervención militar fue su exclusión del modelo de desarrollo que cristalizaría en 1939 con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), entidad que si bien ha sido considerada fundamental para el desarrollo industrial chileno, no tendría dentro del aparato estatal la importancia del Ministerio de Fomento creado por Ibáñez, que consolidó los de Obras Públicas y Agricultura y las agencias de crédito. Además, sus primeros planes fueron elaborados por las principales organizaciones empresariales que en gran medida habían participado en la oposición al protagonismo militar.[123] Quedó fuera de ellos la posible inclusión de los militares en el desarrollo productivo.[124] Su participación, en cambio, pudo haber sido una opción alternativa que se tomó de hacerlos "volver a sus cuarteles"; tal vez se habría configurado una oficialidad más inestable y menos formal, pero más atenta y participante de los cambios de las décadas siguientes y no refractaria del proceso que durante decenios vieron desde sus cuarteles hasta 1973.

[120] SATER, 1980.
[121] QUIROGA, 1994, p. 114.
[122] MALDONADO, 1988b; VALDIVIA, 1992.
[123] MALDONADO, 1988b.
[124] Respecto a la elaboración de los llamados "Planes de acción inmediata" que aplicó la Corfo para diversos sectores productivos véase IBÁÑEZ, 1994.

Siglas y referencias

ANC.DGT	Archivo Nacional de Chile, fondo Dirección General del Trabajo.
ANC.MI	Archivo Nacional de Chile, fondo Ministerio del Interior.
BFCE	*Boletín de los Ferrocarriles del Estado.*
BSFF	*Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril.*
CD.BSE	Cámara de Diputados, *Boletín de las Sesiones Extraordinarias.*
CS.BSO	Cámara de Senadores, *Boletín de las Sesiones Ordinarias.*
FCS.IN	Ferrocarril del Sur, *Informe correspondiente al año...*
MG.ME	Ministerio de Guerra, *Memoria correspondiente al año...*
MM.ME	Ministerio de Marina, *Memoria correspondiente al año...*
OCE.SE	Oficina Central de Estadística, *Sinopsis estadística y geográfica de la República de Chile, correspondiente al año...*
RM	*Revista de Marina.*

Bibliografía

ALESSANDRI PALMA, Arturo

1933 *Mensaje leído por S.E. el presidente de la República en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, 21 de mayo de 1933*, Santiago, s.p.i.

BARROS L., Luis

1992 "La profesionalización del Ejército y su conversión en un sector innovador hacia comienzos del siglo", *Estudios Sociales*, Santiago, núm. 73.

BAUER, Arnold

1975 *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*, Cambridge: Cambridge University Press.

1990 "Sociedad y política rural chilenas en un enfoque comparativo", *Proposiciones*, Santiago, núm. 19.

BENGOA, José

1988 *El poder y la subordinación. Acerca del origen rural del poder y la subordinación en Chile*, Santiago: Ediciones Sur.

BETHELL, Leslie (ed.)

1992 *Historia de América Latina, vol. 10, América del Sur, c. 1870-1930*, Barcelona: Cambridge University Press-Editorial Crítica.

BLAKEMORE, Harold

1992 "Chile, desde la guerra del Pacífico hasta la depresión mundial, 1880-1930", en Bethell, Leslie (ed.), *Historia de América Latina, vol.*

10, América del Sur, c. 1870-1930, Barcelona: Cambridge University Press-Editorial Crítica.

BLANCPAIN, Jean-Pierre
1991 "Larmée chilienne et les instructeurs allemands en Amérique Latine (1885-1914)", *Revue Historique*, núm. 578, abril-junio.

BLOMSTRÖM, Magnus y Patricio MELLER (eds.)
1990 *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago: CIEPLAN-Hachette.

BOONEN RIVERA, Jorge
1917 *Participación del ejército en el desarrollo y progreso del país*, Santiago: Imprenta y Encuadernación El Globo.

BRAHM GARCÍA, Enrique
1990 "Del soldado romántico al soldado profesional. Revolución en el pensamiento militar chileno, 1885-1940", *Historia*, Santiago, núm. 25.

BRZOSKA, Michael y Thomas OHLSON
1986a "Arms Production in the Third World: an Overview", en Brzoska, Michael y Thomas Ohlson (eds.), *Arms Production in the Third World*, Londres: Stockholm International Peace Research Institute.
1986b (eds.) *Arms Production in the Third World*, Londres: Stockholm International Peace Research Institute.

CALVERT, Peter y Susan CALVERT
1994 "The Military and Development", en Linda Alexander Rodríguez (ed.), *Rank and Privilege. The Military and Society in Latin America*, Wilmington: SR Books.

CANESSA ROBERT, Julio
1995 *Quiebre y recuperación del orden institucional en Chile. El factor militar 1924-1973*, Santiago: Emérida Ediciones.

CARONE, Edgar
1969 *A Primera República (1889-1930). Texto e contexto*, São Paulo: Difusão Européia do Livro.

DESHAZO, Peter
1983 *Urban Workers and Labour Unions in Chile, 1902-1927*, Madison: The University of Wisconsin Press.

DÍAZ GALLARDO, José
1991 "El ejército y las organizaciones laborales revolucionarias, 1924-1927", tesis para obtener el grado de licenciado en historia: Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, Santiago.

ERRÁZURIZ GUILISASTI, Octavio y Germán CARRASCO DOMÍNGUEZ

1968 *Las relaciones chileno-argentinas durante la presidencia de Riesco, 1901-1906. El arbitraje británico de 1899-1903. Sus aspectos procesales*, Santiago: Editorial Andrés Bello.

Exposición Nacional de Artes e Industria de 1872

1873 *Memorias premiadas en el certamen y documentos que les siguen de antecedentes*, Santiago: Imprenta de la República.

GARCÉS, Mario

1991 *Crisis social y motines populares en el 1900*, Santiago: Ediciones Documentas-ECO-Educación y Comunicaciones.

GARCÍA, Rigoberto

1989 *Incipient Industrialization in an "Underdeveloped" Country: The Case of Chile, 1845-1879*, Stockholm: Institute of Latin American Studies.

GUAJARDO, Guillermo

1992 "El aprendizaje de la tecnología del ferrocarril en Chile, 1850-1920", *Quipu. Revista Latinoamericana de Historia de las Ciencias y la Tecnología*, México, vol. 9, núm. 1, enero-abril.

HACKER, Barton C.

1994 "Military Institutions, Weapons, and Social Change: Toward a New History of Military Technology", *Technology and Culture*, vol. 35, núm. 4.

HARDACH, Gerd

1986 *La primera guerra mundial, 1914-1918*, Barcelona: Editorial Crítica.

HILTON, Stanley

1982 "The Armed Forces and Industrialists in Modern Brazil: The Drive for Military Autonomy (1889-1954)", *Hispanic American Historical Review*, vol. 62, núm. 4.

HUNTINGTON, Samuel P.

1957 *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass.: Harvard, University Press.

IBÁÑEZ SANTA MARÍA, Adolfo

1983 "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939", *Historia*, Santiago, núm. 18.

1994 "El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado moderno durante la década de 1930. El fomento de la producción y los antecedentes de la Corfo", *Historia*, Santiago, vol. 28.

KIRSCH, Henry

1977 *Industrial Development in a Traditional Society. The Conflict of Entrepreneurship and Modernization in Chile*, Gainesville: The University Press of Florida.

KOWALEWSKI, David

1991 "Periphery Revolutions in World-System Perspective, 1821-1985", *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1, abril.

LÓPEZ URRUTIA, Carlos

1968 *Historia de la marina de Chile*, Santiago: Editorial Andrés Bello.

MALDIFASSI, José O. y Pier A. ABETTI

1994 *Defense Industries in Latin American Countries. Argentina, Brazil, and Chile*, Westport, Conn. y Londres: Praeger.

MALDONADO PRIETO, Carlos

1988a "Körner y la intervención alemana: acerca de la presencia militar del imperialismo alemán en Chile (1886-1900)", *Estudios Latinoamericanos*, Varsovia, núm. 11.

1988b *La Milicia Republicana. Historia de un ejército civil en Chile, 1932/1936*, Santiago: Servicio Universitario Mundial.

1990 "Los Carabineros de Chile: Historia de una policía militarizada", *Ibero-Americana. Nordic Journal of Latin American Studies*, Estocolmo, vol. XX, núm. 3.

1992 "'La Prusia de América del Sur': acerca de las relaciones militares chileno-germanas, 1927-1945", *Estudios Sociales*, núm. 73.

MAMALAKIS, Markos (ed.)

1989 *Historical Statistics of Chile. Government Services and Public Sector an a Theory of Services*, Westport: Grenwood Press, vol. 6.

MANOR, Paul

1978 "Un prolétariat en uniforme et una révolution 'honnête'. Quelques considérations sur la rébellion des équipages de la flotte brésilienne de haute mer, en novembre 1910", *Caravelle. Cahiers du Monde Hispanique et Luso-Brésilien*, núm. 30.

MARKOFF, John y Verónica MONTECINOS

1994 "El irresistible ascenso de los economistas", *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 133, abril-junio.

MCNEILL, William

1982 *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society since A.D. 1000*, Chicago: University of Chicago Press.

MELLER, Patricio

1990 "Una perspectiva de largo plazo del desarrollo económico chileno, 1880-1990", en Blomström, Magnus y Patricio Meller (eds.),

Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo, Santiago: CIEPLAN-Hachette.

MIZALA, Alejandra
1992 "Las reformas económicas de los años setenta y la industria manufacturera chilena", *Colección Estudios CIEPLAN*, Santiago, núm. 35, septiembre.

MONTEÓN, Michael
1982 *Chile in the Nitrate Era. The Evolution of Economic Dependence, 1880-1930*, Madison: The University of Wisconsin Press.

MOULIÁN, Tomás
1995 "Chile. Las condiciones de la democracia", *Nueva Sociedad*, núm. 140, noviembre-diciembre.

MUÑOZ GOMÁ, Óscar
1986 *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, Santiago: CIEPLAN.
1993 (ed.) *Historias personales, políticas públicas (entrevistas de Margarita Serrano y Marcia Scantlebury)*, Santiago: Editorial Los Andes-CIEPLAN.

NEUMAN, Stephanie G.
1995 "The Arms Trade, Military Assistance, and Recent Wars: Change and Continuity", *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 541, septiembre.

NUNN, Frederick M.
1970 "Emil Körner and the Prussianization of the Chilean Army: Origins, Patterns, and Consequences, 1885-1920", *Hispanic American Historical Review*, vol. L, núm. 2.
1983 *Yesterdays Soldiers. European Military Professionalism in South America, 1890-1940*, Lincoln: University of Nebraska Press.

ORTEGA, Luis
1981 "Acerca de los orígenes de la industrialización chilena, 1860-1879", *Nueva Historia. Revista de historia de Chile*, Londres, año 1, núm. 2.

PALMA, Gabriel
1983 "Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones", *Nueva Historia. Revista de historia de Chile*, Londres, año 2, núm. 7.

PRATS GONZÁLEZ, Carlos
1985 *Memorias. Testimonio de un soldado*, Santiago: Pehuén Editores.

QUIROGA Z., Patricio
1994 "Fuerzas armadas, sistema político y cosmovisión", *Proposiciones*, Santiago, núm. 24.

RALSTON, David

1990 *Importing the European Army: The Introduction of European Military Techniques and Institutions into the Extra-European World, 1600-1914*, Chicago: University of Chicago Press.

RODRÍGUEZ, Linda Alexander (ed.)

1994 *Rank and Privilege. The Military and Society in Latin America*, Wilmington: SR Books.

ROLAND, Alex

1993 "Technology and War: The Historiographical Revolution of the 1980s", *Technology and Culture*, vol. 34, núm. 1.

ROUQUIÉ, Alain

1981 *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires: Emecé Editores.

SALAZAR VERGARA, Gabriel

1989 "El empresariado industrial en Chile: conducta histórica y liderazgo nacional (1878-1938)", Santiago, Informe del Proyecto de Investigación Fondecyt, núm. 997.

1990 *La violencia política popular en las "Grandes Alamedas". Santiago de Chile 1947-1987 (Una perspectiva histórico-popular)*, Santiago: Ediciones Sur.

1991 "Empresariado popular e industrialización: la guerrilla de los mercaderes (Chile 1830-1885)", *Proposiciones*, Santiago, núm. 20.

SATER, William

1980 "The Abortive Kronstadt: the Chilean Naval Mutiny of 1931", *Hispanic American Historical Review*, vol. 60, núm. 2.

SIGMUND, Paul E.

1982 "The Military in Chile", en Wesson, Robert (ed.), *New Military Politics in Latin America*, Nueva York: Praeger.

SOMERVELL, Philip

1984 "Naval Affairs in Chilean Politics, 1910-1932", *Journal of Latin American Studies*, vol. 16, parte 2, noviembre.

VALDÉS, Juan Gabriel

1995 *Pinochet's Economist: The Chicago School in Chile*, Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.

VALDIVIA ORTIZ DE ZÁRATE, Verónica

1992 *Las Milicias Republicanas. Los civiles en armas, 1932-1936*, Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

VALENZUELA, Arturo y J. Samuel VALENZUELA

1983 "Los orígenes de la democracia. Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile", *Estudios Públicos*, Santiago, núm. 12, primavera.

VALENZUELA, J. Samuel
1995 "The Origins and Transformations of the Chilean Party System", manuscrito, Kellog Institute.

VARAS, Augusto y Claudio FUENTES
1994 *Defensa nacional, Chile 1990-1994. Modernización y desarrollo*, Santiago: Libros FLACSO.

WESSON, Robert (ed.)
1982 *New Military Politics in Latin America*, Nueva York: Praeger.

ZEITLIN, Maurice
1984 *The Civil Wars in Chile (on the bourgeois revolutions that never were)*, Princeton: Princeton University Press.

ZEITLIN, Maurice y Richard E. RATCLIFF
1988 *Landlords & Capitalist. The Dominant Class of Chile*, Princeton: Princeton University Press.

Cuarta Parte

ESTADO FEDERAL Y PODERES REGIONALES

INTRODUCCIÓN

MARCELLO CARMAGNANI
El Colegio de México

En el federalismo la relación entre las jerarquías de gobierno constituye una problemática esencial para comprender tanto el poder como las funciones que desempeñan la federación y los estados. Casi exclusivamente se hace referencia a esta relación intergubernamental para ilustrar cómo la federación tiende a absorber los atributos y las funciones que corresponden a los estados para expandir su esfera de poder informal. Estos análisis, que generalmente condenan la acción de la federación, tienden a olvidar que la conducta del gobierno federal tiene un fundamento constitucional. En efecto, corresponde a la federación la tarea de conservar y hacer respetar, incluso con el uso de la fuerza militar, las garantías constitucionales en todo el territorio nacional. Además de la necesidad de expandir su influencia y garantizar la igualdad jurídica de la ciudadanía existe un tercer elemento capaz de explicarnos la intervención federal, y es el que responde a la necesidad de organizar, vía coacción y consenso, las funciones que fueron asignadas a la federación por parte de los constituyentes, primero, y más tarde por parte de los representantes en el Congreso de la Unión.

Sería difícil para el poder federal ejercer sus funciones en los estados si no existiera en el Congreso de la Unión, y especialmente en el Senado, una representación capaz de interpretar la demanda de los actores políticos estatales que acompañara la acción que realiza el poder federal. Se comprende así el porqué la intervención federal no se instituyó de una vez por todas con la Constitución de 1857, sino que su conformación requirió un proceso de casi veinte años. Es con la reforma constitucional de 1874, que restablece el Senado y da vida a un Congreso bicameral, cuando se define jurídicamente la intervención federal.

La aportación de los tres estudios de esta sección interesados en vislumbrar las formas que ha asumido históricamente la relación entre la coacción y el consenso precisamente nos ofrece la posibilidad de razonar sobre el funcionamiento de la intervención federal en cuanto institución, al brindarnos mejores y más sólidos elementos de los que disponíamos hasta ahora. En efecto, Israel Arroyo nos muestra la faceta institucional y nos presenta una evaluación del papel que desempeña la intervención federal en la

afirmación del federalismo dentro del contexto latinoamericano. Por su parte, María Luna Argudín analiza la interacción de los actores históricos y nos permite entender las transformaciones que han acontecido en la institucional federal en México desde mediados del siglo XIX hasta la promulgación de la Constitución de 1917. Finalmente, Alicia Civera ilustra la relación que se ha establecido entre la federación y uno de los estados, el Estado de México, para definir una nueva función que desea absorber y restructurar el federalismo corporativo de nuestro siglo: la función educacional.

Al contrario de lo que suele acontecer con ya demasiada frecuencia, no utilizaremos estos estudios para testar la validez de los conceptos weberianos de consenso y coacción. Nuestro interés es determinar hasta qué punto el análisis histórico de Arroyo, Civera y Luna enriquece tanto los conceptos weberianos como la comprensión histórica de la intervención federal. Diferenciamos así nuestra posición de una práctica sociológica y politológica que utiliza la historia como un objeto práctico para verificar o testar la validez de una teoría. Esta práctica, además de que banaliza la historia, tiene el defecto de extrapolar exclusivamente los elementos históricos que sustentan una determinada tesis, descartando con gran facilidad las evidencias contrarias a la tesis asumida. Procederemos, en cambio, dando la debida importancia al nuevo *quantum* de conocimientos que los tres estudios aportan con relación a la intervención federal y al papel que ésta desempeña en la evolución de la forma de gobierno federal. En esta última perspectiva, dos son sus principales aportaciones: el análisis institucional de la intervención federal y el de su papel en el orden jurídico y político creado a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Gracias a las idas y venidas del análisis histórico podemos entender el papel que desempeñan la coerción y el consenso en la conformación de una institución federal específica. En esta forma los conceptos de coerción y consenso asumen la función que les atribuye Weber, es decir, orientarnos en la comprensión de la actividad que desarrollan los actores sociales, específicamente en el terreno político. Dicho con otras palabras, los estudios históricos contribuyen a dar corporeidad y concreción a los conceptos weberianos.

Los estudios de Arroyo y Luna se ocupan de la intervención federal en una misma fase histórica. Mientras el primero reflexiona sobre la relación histórica y política entre la Constitución y la coerción, el segundo analiza, con maestría y capacidad, las fuerzas que dinamizan y obstaculizan el desempeño de la institución mencionada.

Para ambos autores la intervención federal permite a la federación mexicana, a partir de la Constitución de 1857, hacerse presente en los asuntos relativos a los conflictos que eventualmente surjen entre los poderes estatales, tarea que hasta entonces carecía de una regulación constitucional,

cuya ausencia impidió su mediación en los conflictos constantes entre las entidades estatales y entre éstos y la federación. Como sostiene acertadamente Arroyo, haciendo suyas las ideas de Schmitt, el federalismo mexicano se funda, pero sólo después de 1857, en la tensión entre la autoconservación de sus miembros, los estados, y la uniformización de las garantías constitucionales por medio del ejercicio de las funciones de Estado mínimo que ejerce la federación. En esta tensión, que dinamizara la relación entre federación y estados, se afianza la idea de que la intervención federal desarrolla la preeminencia de la soberanía de la federación sobre la soberanía de los estados.

Con base en estos dos estudios descubrimos los mecanismos subyacentes en el funcionamiento de esta institución federal. Ellos nos permiten además superar la aproximación jurídica positivista con la cual se la ha analizado hasta ahora. En efecto, es sólo reconduciendo la intervención federal a la Constitución de 1857 que se entiende cómo la supremacía de la federación se logra gracias a que constitucionalmente dispone de un "aparato coactivo", es decir, de un conjunto de mecanismos que le permiten ejercer efectivamente su función federal.

El interesante estudio de María Luna nos ayuda a entender el grado de innovación del federalismo en sus nexos con la tradición, es decir, con la cultura política convencional que piensa que la soberanía de los estados es originaria, natural, lo cual lleva a considerar a la federación como una realidad artificial en cuanto sólo dispone de funciones delegadas por los estados.

Desde el momento en que la Constitución de 1857 instituye la intervención federal, se crea un desnivel que no puede ser simplemente reconducido al hipotizado desequilibrio entre norma constitucional y práctica política. Gracias a María Luna, que estudia con rigor y originalidad la mecánica de la institución, podemos ahora superar este lugar común de la historiografía mexicana y latinoamericana. Podemos así cuestionar si la ruptura de la cultura política confederal, primero por parte de la generación de la reforma, y sobre todo por quienes propiciaron la reforma constitucional de 1874, dio vida a un desfase entre la clase política y la ciudadanía que es imposible superar. Se trata de un problema de gran importancia para comprender cómo el pasar de la tradición confederalista a la federal requirió por lo menos de dos generaciones.

La persistencia de la cultura política tradicional, aun con la presencia de un derecho objetivo garantizado mediante un aparato coactivo después de 1874, nos plantea un doble problema: por qué tardó tanto la transformación de la cultura política en el siglo XIX, y por qué en cambio esa misma cultura política en menos de una generación aceptó, ya en nuestro siglo y después de la Revolución, el avasallamiento de los estados por parte del

gobierno federal. Aunque Alicia Civera se limita a analizar la función federal de la educación, nos habla del cambio de la correlación de fuerzas: ahora la federación tiene una supremacía que raya en la hegemonía; ha sido capaz de aplastar las resistencias presentes en el Estado de México y de imponer su política educativa, la "educación socialista".

Ya se ha dicho que si bien los estudios de Arroyo y Luna exploran la misma temática, vale la pena tener presente que en el primero predomina un interés de corte politológico que lo lleva a dar mayor importancia a los elementos coactivos en el proceso de construir el federalismo. Según Arroyo

> la eficacia, estabilidad o la misma existencia política de los constitucionalismos federales latinoamericanos pueden explicarse, en gran parte, por este vaivén entre intervenciones federales [...] y los avances de la homogeneidad de sus formas de gobierno, legislación ciudadana e identidad cultural en general.

María Luna, que adopta un tipo de análisis de corte procesal, muestra cómo a lo largo del periodo 1875-1910 la institución de la intervención federal funciona haciendo interactuar constantemente la coacción y el consenso, entendido este último como una convención según la cual la intervención federal se refuerza por la existencia de reglas que se convierten en obligatorias gracias a la presencia de mecanismos mentales capaces de garantizar una aprobación social. También Alicia Civera describe, aunque sintéticamente, esta misma tensión entre coacción y consenso. Menciona cómo en realidades locales que reaccionan negativamente a la educación socialista deseada por la federación, la supremacía de esta última no se impone exclusivamente por medio de la coacción.

Decíamos que mediante ese nuevo conocimiento del funcionamiento de la intervención federal podemos replantear una de las consolidadas dicotomías presentes en la historiografía mexicanista y latinoamericanista, la que postula la existencia de un desfase entre legalidad y realidad, entre norma y práctica. Si siguiéramos hasta las últimas consecuencias el análisis de María Luna veríamos que la intervención federal recurre a ambos mecanismos, es decir, vincula constantemente coacción y consenso en su afán de lograr, entre otras metas, la de excluir los conflictos bélicos de las relaciones entre los estados y entre las dos jerarquías de gobierno: la federación y los estados. De ahí que se pueda argumentar que el mundo latinoamericano, a imagen y semejanza de otras áreas occidentales, no es exclusivamente el reino de lo informal, de los arreglos amistosos, sino que cuenta con la presencia de un derecho garantizado por un aparato coactivo puesto esencialmente en manos del poder estatal.

En México, a partir de la Reforma y sobre todo a partir de la República Restaurada, estamos en presencia de una nueva realidad estatal caracteriza-

da por un orden federal en el cual se establece una nueva relación entre coacción y consenso. Esta nueva relación, a diferencia de la que se dio en la primera mitad del siglo XIX, ha favorecido la exclusión de los conflictos bélicos para que la política se convierta en el único mecanismo de resolución de los conflictos. Indudablemente este nuevo papel de la política se relaciona con la mayor individualización que conocen los actores históricos y con la aceleración que provoca el liberalismo en el proceso de secularización.

Gracias a los estudios que hemos presentado podemos percatarnos de que, a pesar de los numerosos obstáculos que encontró la institución de intervención federal en el curso de la segunda mitad del siglo XIX, propició una ruptura drástica de la tradición inaugurada probablemente antes de la Independencia, que había subordinado el gobierno federal al de los estados a partir de 1824. La intervención federal en cuanto derecho objetivo garantizado permitió inaugurar la supremacía de la federación y crear, por lo tanto, la afirmación de una nueva cultura política de corte federal.

Si observáramos el federalismo a partir de la institución de la intervención federal podríamos decir sintéticamente que gracias a ella se logra una reorientación de la tensión federación-estados, lo cual favorece un reordenamiento de la sociedad, de la política y de la dimensión territorial al establecer un marco constitucional y jurídico para facilitar el desarrollo de la acción de la federación y de los estados. En esta forma se promovió el efectivo desempeño de la dimensión geográfica, se favoreció la renovación de la cultura política y se dio forma, incluso, a una cultura política capaz de favorecer la individualización de los actores históricos.

EL PÉNDULO: CONSENSO Y COACCIÓN A TRAVÉS DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA

ISRAEL ARROYO GARCÍA
Universidad Autónoma de Puebla

El resistir o abandonar depende a partir del instante de la relación de poder entre lo tocante y tocado; pero más aun que de la relación de poder real, depende de la imagen que el tocado hace de ella.

ELÍAS CANETTI

La idea de Estado nacional, en términos estrictos, no existe como concepto abstracto. Todo Estado es una construcción o reconstrucción histórica. Por ello es que las diversas definiciones de Estado sustentadas desde Maquiavelo hasta Hermann Heller son útiles, pero no suficientes para explicar la conformación de una determinada estatidad. Mucho menos si se trata de los estados americanos del siglo XIX. Por consiguiente, más que adscribirme a una sola noción de Estado, prefiero demarcar contornos o dimensiones históricas que se cruzan, interactúan o informan. Es posible mencionar, cuando menos, cinco de ellas. En primer lugar, *la existencia institucional* que abarca tópicos como Constitución, poder constituyente, formas de gobierno, formas de representación. Segundo, la determinación clara de *una geopolítica o territorialidad.* Tercero, la resolución de las tensiones entre *una soberanía nominal o titular y el detento real de la soberanía de las territorialidades políticas* de una determinada estatidad. Cuarto, *la existencia de una identidad cultural* —no debe confundirse con homogeneidad— que dé sentido de permanencia a las instituciones políticas o, en su defecto, se contraponga a éstas, tal y como ocurrió en la América del siglo XIX o sucede hoy día en algunas regiones de Europa. Por último, y a pesar de la intensificación coetánea de la "transestatalidad" del capital y el mercado, *la dimensión económica* que alude a temas como la estructuración de una hacienda pública o el impulso de construir verdaderas "unidades económicas" nacionales (mercado nacional y libertad de tránsito de las mercancías en el interior de un Estado).

De estos contornos, la dimensión institucional es la que privilegiaré. En concreto, me interesa evaluar el principio de intervención federal en la

constitución de los federalismos decimonónicos de Argentina, Brasil y, con mayor profundidad, México. El nexo entre la constitución federal y el péndulo consenso-coacción está dado por el uso múltiple que tuvo el principio de intervención federal en dichos países. Más aún, dicho principio debe entenderse como el *instrumento político* por excelencia, mediante el cual fue ejercido un tipo particular de consenso y coacción en los estados americanos. La imagen del péndulo presupone la presencia de una sola maquinaria con un flujo que puede moverse desde la arbitrariedad y violencia militar más descarnada hasta la conformación de compromisos informales capaces de construir nuevos equilibrios políticos.

Este texto no desconoce la pluralidad de sentidos a que pueden llevar las nociones de consenso y coacción. Tampoco el hecho de que éstas sólo se limiten a las instituciones políticas. Ortega reveló en *El hombre y la gente* —obra de madurez, de 1950, que dio vida a una escritura híbrida entre el ensayo y el tratado— la falsa oposición entre la "maldad" y el desprestigio del poder público y la etérea imagen de una "sociedad" buena. En su opinión, la sociedad —o mejor debiera hablarse de diversas formas de sociabilidad— puede ser profundamente coactiva consigo misma o ser *disociedad.* Lo mismo puede decirse de los espacios y cualidades de la construcción de consensos. Dada la complejidad y amplitud de dichos términos, conviene ser insistente. Mi intención será revalorar el papel de las intervenciones federales, instrumento político del Estado y no de la sociedad, como una entidad creadora —no sólo conservadora— de las unidades políticas latinoamericanas.

LIMPIANDO LA CASA

El tema de las intervenciones federales requiere de una limpieza conceptual y, sobre todo, de una ubicación del problema. El principal mal ha estado en entender a este fenómeno como un asunto puramente normativo o externo a la conformación de las *unidades políticas* o Estados nacionales.[1] Para poder

[1] Carl SCHMITT acuñó el concepto de *unidad política.* Éste aparece repetidamente en varias de sus obras, pero donde tuvo su mejor sistematización fue en *Teoría de la constitución* (1928) y, sobre todo, en *El concepto de lo político* (1939). En este artículo no se olvida que Schmitt utilizó, en los años treinta, la idea de unidad política para fundamentar el totalitarismo nazi de Hitler. En su más reciente libro, *Consenso y conflicto: Schmitt y Arendt. La definición de lo político,* Serrano reflexiona sobre este tema polémico con erudición y sin prejuicios maniqueístas. A pesar de ello, y sin omitir las posibles conexiones de Schmitt con el nazismo, creo que es posible rescatar la intencionalidad teórica schmitteana (César Cansino sostiene una idea similar en su artículo "El mito moderno del Leviatán: de Thomas Hobbes a Carl Schmitt"). Me refiero, por un lado, a su preocupación por darle autonomía a lo político y diferenciar a éste del Estado. Kelsen, quien fuera uno de los adversarios de Schmitt tanto política como ideológicamente, compartió con él la misma intencionalidad teórica, aunque en un sentido inverso: quiso darle autonomía

trascender esta perspectiva hace falta estudiar a las intervenciones federales como un elemento interno al de las *constituciones federales.* Hay que comenzar, en breve, con el término *constitución.*

Carl Schmitt, en su *Teoría de la constitución,* dio a este término tres significados. El primero —y creo el más fundamental— exige una diferenciación entre el concepto propiamente de constitución y *leyes constitucionales.* Cuando se hable de constitución no debe entenderse algo normativo, sino más bien un *acto constitutivo.* El Estado —dice explícitamente Schmitt— no tiene una constitución, sino que el Estado es constitución.[2] Sin la presencia de una constitución el Estado moderno podría dejar de ser una existencia política. El "alma" de toda unidad política es la constitución: es la que le da vida concreta y existencia individual. Si se funda una nueva constitución puede surgir un nuevo Estado.[3] Por su parte, las leyes constitucionales deben entenderse como un resultado o derivación de la constitución y se definen como la normatividad que lleva a la práctica la voluntad constitucional. Lo esencial, entonces, es comprender que el *estado de excepción* no atenta contra la constitución; por el contrario, trata de preservarla. En realidad atenta

al derecho frente a los usos político-legitimatorios del totalitarismo nazi. Por el otro, la estatura teórica de Schmitt se agiganta aún más, si es que consideramos sus reflexiones sobre el concepto de constitución. Schmitt creó una teoría de la constitución, en oposición a la concepción normativista de Kelsen en su *Teoría general del Derecho y del Estado.* Por lo tanto, de manera independiente a los aterrizajes históricos o posturas ideológicas que puedan inferirse de la visión teorética de Schmitt, me parece que la del nazismo y los estados totalitarios es sólo una perspectiva entre muchas otras que pueden derivarse del pensamiento político schmitteano. De cualquier manera, el concepto de unidad política que aquí se empleará no sigue al pie de la letra a Schmitt. Se considera como un referente útil sin temor a modificar o ampliar su contenido. Por ejemplo, pienso que Schmitt, al menos en *El concepto de lo político,* no niega la pluralidad intraestatal o la existencia de otros grupos de poder en su idea de unidad política. La noción de amigo-enemigo en Schmitt es el punto extremo o de excepción que fundamenta lo político. La guerra, como caso extremo de la política, está demarcada en términos de *posibilidad real* y tiene como punto de partida una perspectiva de realismo político sustentado en la historia. Es por lo tanto legítimo derivar de los extremos amigo y enemigo —sin duda términos absolutos en el momento de máxima tensión— la existencia de una multitud de intermediaciones políticas que forman parte de toda unidad política. Esto es válido no sólo para el tipo ideal prefigurado por Hobbes en su *Leviatán* (ahí está Bloch y su libro *Los reyes taumaturgos* para resquebrajar la idea del soberano absoluto, sin la anuencia de una legitimidad fundamentada, además del derecho divino, por las "creencias colectivas"), sino también para los estados modernos. Por todo ello, la idea de unidad política manejada aquí estará asociada a la de la creación de los estados modernos como una categoría histórica que reviste un largo y accidentado proceso de edificación.

[2] SCHMITT, 1982.

[3] No sobra atender a la diferenciación que hace Schmitt entre *constitución de Estado y ordenación de Estado.* En la primera, la vida estatal se gesta en un movimiento de abajo hacia arriba. Ocurre una participación de la ciudadanía en la formación de la voluntad de Estado. En la segunda, se actúa de arriba hacia abajo. Se trata de una ejecución orgánica de voluntad verticalizada en donde el Estado ya existe de antemano. En esta formulación, se exige que las autoridades y miembros de un Estado presten obediencia al soberano. Ya puede advertirse la revelación de Schmitt. Lo que hace diferente a un Estado moderno de otro del Antiguo

contra las leyes constitucionales particulares —derechos fundamentales en general.

El segundo significado lleva a que de la constitución surja una forma específica de constitución política y social. Esto explica que se defina una determinada forma de gobierno que suele aparecer, en lo concreto, bajo diseños mixtos o en parejas y trípticos no necesariamente armónicos. A manera de ejemplo puede enunciarse la existencia histórica de las monarquías constitucionales o repúblicas unitaristas liberales latinoamericanas del siglo XIX, los proyectos de repúblicas liberales con poca vocación democrática y los federalismos democráticos con una difusa preservación de la libertad individual (este último, precepto solar de los paradigmas liberales).

Y, por último, el tercer significado alude al "principio del devenir dinámico de la unidad política". Esto es, al carácter histórico de toda *constitución de Estado.*

En cuanto al tema del federalismo no debe olvidarse que Schmitt fue un ávido lector de *El federalista.* Su *Teoría de la constitución* toma en cuenta a los principales tratadistas del tema y la experiencia estadunidense en general. De los diversos articulistas de *El federalista,* Alexander Hamilton es quien detectó con mayor claridad la relación entre constitución y federalismo. Para éste, el federalismo estadunidense se erigió como el principio vital de la constitución: la *existencia de unión* —el término es de Hamilton— de los Estados Unidos.[4] La insuficiencia para mantener el "pacto de unión" de la *Confederación* estadunidense de 1776 se reveló muy pronto en la siguiente década.[5] La convocatoria de 1787 no sólo fue una medida para conservar la precaria unión de lo que habían sido las antiguas colonias inglesas, sino un "pacto político" para proyectar y sustentar una verdadera unidad política. Fue, en pocas palabras, un acto constituyente. Las consecuencias más visi-

---

Régimen es que el primero se *constituye* y el segundo se *ordena.* Por otro lado, existe la posibilidad de cambios de constitución con continuidad de Estado y poder constituyente. Verbigracia, los golpes o revoluciones de Estado de la Francia de los años 1848, 1851 y 1870. En otro momento es posible que las revoluciones rompan la continuidad del Estado. Puede ponerse el mismo ejemplo de Francia: la Revolución francesa de 1789, la cual dio vida a un nuevo sujeto que encarnó el poder constituyente, del rey a la asamblea nacional. El caso de Rusia en 1917-1918 corre en esta misma dirección.

[4] HAMILTON, MADISON y JAY, 1994, pp. 3 y 332-334. Hamilton, en el mismo *Federalista,* aclara que el "pueblo" tiene el derecho de abolir la Constitución en caso de que no llene sus expectativas. Con ello, antepone límites al cuerpo representativo ordinario para cambiar la Constitución. Sólo la erección de un poder constituyente puede atribuirse dicha competencia.

[5] El clásico que mejor sistematizó el concepto "confederación" fue Monstesquieu. Él lo definió como una convención o sociedad de sociedades que deciden conformar un Estado más grande, sin dejar de conservar cada una de ellas su personalidad. Su fin hacia el exterior era ordenar una potencia que salvaguardara la seguridad de sus asociados, mientras que en el interior la unión de varios estados asociados podía enfrentar la insubordinación de alguno de sus miembros. De la lectura de *El espíritu de las leyes* se desprenden dos rasgos fundamentales —ambos vinculados a la discusión sobre la soberanía— que caracterizan a una confederación.

bles de este acto de restructuración confederalista provocarían en el largo plazo tensiones no resueltas hasta la Guerra de Secesión en 1861-1865.[6] De cualquier forma, aquí lo importante es distinguir las rupturas de constitución entre el confederalismo de 1776 y el federalismo estadunidense de 1787.

Montesquieu, citado explícitamente en *El federalista,* fue un referente obligado de contrapunto que permitió a los publicistas estadunidenses reafirmar la ruptura confederalista. La idea de constitución federalista en 1787 prescribió un cambio de *status* de soberanía de los estados miembros, el principio de individuación de los ciudadanos y la competencia de la federación para establecer —tal y como lo dijo Madison— *una regla uniforme de naturalización* que rigiera a todos los estados unidos. La regla de uniformidad tenía que ver con las formas de gobierno, administración de justicia, igualdad de representación, ejército nacional, poder para individualizar los impuestos, moneda única, y relaciones comerciales hacia el exterior reguladas, entre otros rubros.[7]

Desde este punto de vista, la gran invención política de América, el constitucionalismo federal, no fue —ni es todavía hoy— una creación histórica desprovista de contradicciones o desventajas estructurales. Schmitt, en su *Teoría de la constitución,* marca tres antinomias del acto constitutivo federalista que pueden ser sintetizadas de la siguiente forma: la federación tiene como finalidad la autoconservación de todos sus miembros, pero al mismo tiempo exige un proceso de uniformización en materia de gobierno, representación, derechos individuales, idioma; el miembro de una federación trata de mantener la independencia frente al poder central, pero a cambio el poder general no puede existir sin el recurso de la intervención federal; esto quiere decir que pierde la posibilidad de defenderse por sí mismo o de manera soberana ante los "enemigos" exteriores e interiores; y, finalmente, la federación es entendida como un dualismo: coexiste una unidad común y una pluralidad de unidades particulares.

Las antinomias que marca Schmitt han tenido resoluciones diferenciadas según las circunstancias históricas de las unidades políticas que lo han adoptado y adaptado. Por ejemplo, se ha concebido a la federación como

---

El primero se refiere al Consejo Rector. En una confederación era admisible un voto diferenciado o ponderado de los miembros asociados. Esto es, podía darse el caso de que los estados grandes tuvieran tres votos y los pequeños uno. En otras confederaciones, el voto en el interior del Consejo era igualitario, pero no era ésa la regla. En una federación, por lo menos idealmente, la representación siempre es igualitaria. El segundo rasgo tiene que ver con la diversidad de formas de gobierno. Por la manutención del poder soberano del asociado, nada impedía que pudiesen coexistir formas monárquicas con republicanas. En cambio, en una federación la forma de gobierno tiende a ser unitaria y uniforme.

[6] TOINET, 1994.

[7] HAMILTON, MADISON y JAY, 1994, pp. 35, 87, 124, 181.

una unicidad orgánica en el detento real de la soberanía, lo cual presupone un poder residual para los estados miembros que manifiestan una soberanía preexistente a la *unión*. O la propuesta inversa: desde un Estado unitario redistribuir o "fragmentar" la soberanía para crear una federación. Ya sea una forma o la otra, la constante es una tensión entre los estados y el poder central que nunca logra ser disuelta del todo.

Esta tensión, de orden estructural a la constitución de todo federalismo, ha sido tratada con regularidad por los politólogos e historiadores contemporáneos. Y creo pertinente retomarlo como uno de los problemas centrales en la configuración histórica de las unidades políticas americanas. Sin embargo, no se han advertido con suficiente prestancia, a mi parecer, dos situaciones derivadas del propio pensamiento político de Schmitt: concebir a la intervención federal como un concepto político, y lo que puede calificarse como la gran paradoja del federalismo: erigirse como la forma constitutiva de Estado que mejor puede preservar la diversidad de sus miembros y, al mismo tiempo, promover procesos homogeneizadores —en lo social y poblacional, de identidad cultural y gobierno, en la aplicación de los principios liberales y democráticos— que ofrezcan garantía de existencia política, con el menor grado de conflictividad posible, a los estados nacionales.

Creo que ambos elementos están íntimamente relacionados. La eficacia, estabilidad o la misma existencia política de los constitucionalismos federales latinoamericanos pueden explicarse, en gran parte, por este vaivén entre intervenciones federales —aunque no solamente, asociadas a las políticas militares y de coacción en sus distintas modalidades— y los avances en la homogeneidad de sus formas de gobierno, legislación ciudadana e identidad cultural en general.

Sin duda no será posible dar respuesta cabal a esta última interrogante, pero sí se puede advertir que cualquier reflexión en este sentido debe explorar las circunstancias históricas de cada unidad política. De cualquier manera, lo más importante estriba en ubicar el carácter político del principio de intervención federal. Asimismo, es necesario entender que lo político de este principio no excluye su otro lado: la dimensión normativa. Ambas dimensiones interactúan en forma excepcional para casos igualmente extraordinarios, cuyo objeto principal radica en darle *garantía de existencia política* —idealmente dentro del ámbito constitucional— a una determinada constitución federal. La teoría constitucional —surgida de las propias experiencias históricas europeas y americanas— ha distinguido principalmente tres formas de intervención federal: la de estado de sitio, auxilio federal y desaparición de poderes. La primera y la segunda pueden llevar a una supresión temporal de las garantías individuales y derechos políticos —los anglosajones la definían como "ley marcial", mientras los latinos, de origen francés, como "estado de sitio"— y a una intervención militar en los estados,

sin que ello implique trastrocar el estatus de las autoridades locales. La tercera, en cambio, presupone un vacío de poder provocado por múltiples causas —por ejemplo, lucha intrasectorial entre los poderes estatales, entre una federación y alguno de los poderes estatales o entre éstos y la "sociedad civil"—, de tal forma que obliga a la federación a restituir el orden mediante una convocatoria a nuevas elecciones o simplemente promover la restauración de los "poderes legítimos".

FEDERALISMOS HISTÓRICOS: ARGENTINA Y BRASIL

Limpiar la casa no es suficiente. La esterilización de los conceptos sin tomar en cuenta el curso de la historia conduce, como en la *Casa de Asterión* de Borges, a un espacio etéreo y misterioso. Para tratar de comprender los constitucionalismos federalistas de Brasil, Argentina y México en el siglo XIX no debe perderse el horizonte histórico. Marcello Carmagnani ha insistido en la necesidad de sustituir la ecuación clásica Estado-nación por la de *Estado-territorialidad*.[8] De esta perspectiva derivan cuatro mociones sustanciales que pueden hacer más comprensibles los constitucionalismos federalistas aludidos. En primer lugar, no concebir a dichos federalismos como un producto copiado del estadunidense, pero tampoco como invenciones vernáculas. Segundo, no olvidar que estos federalismos fueron resultado de un largo proceso que partió de sus propias condiciones preexistentes: la existencia activa de las territorialidades políticas. Tercero, la permanente tensión —en esto no fueron abruptamente diferentes al caso estadunidense— entre una doble soberanía: la general o federal y la provincial o estatal. Y por último, la construcción de federalismos hegemónicos o irregulares en las tres unidades políticas. A estas cuatro mociones habría que añadir la ya referida paradoja del federalismo: lo mismo preserva la diversidad territorial que impulsa principios homogeneizadores al conjunto de sus partes. Ade-

[8] La primera ventaja de la perspectiva analítica de Carmagnani es que evita caer en el lugar común de presentar a la primera mitad del siglo XIX latinoamericano como caótica y anárquica, ya que siempre se le compara, sin advertir las particularidades propias de la región, con los paradigmas europeos. Éstos, es sabido, consolidaron más tempranamente sus estados-nación. La segunda y más importante es que este autor logra crear conceptos comprensivos desde la historia para aplicarlos a la misma historia. La idea de territorialidad —asociada a la de patria— no sólo debe entenderse como un término administrativo-cultural, sino sobre todo como un concepto político. La conformación de las unidades políticas latinoamericanas del siglo XIX se fundamentó en gran medida —afirma Carmagnani— en el comportamiento político de sus territorialidades. CARMAGNANI, 1984. Por otra parte, en su trabajo "Del territorio a la región...", Carmagnani distingue el concepto de territorialidad del término moderno de región. CARMAGNANI, 1991. Véase también su más reciente trabajo sobre el Estado y el mercado en el siglo XIX. CARMAGNANI, 1994.

más, asume un papel formador, mediante las intervenciones federales, y no sólo conservatista en este proceso constitutivo.

Tanto en Brasil como en México y Argentina la adopción y adaptación de sus constitucionalismos federales trajeron consigo tensiones, a veces irresolubles, entre los poderes centrales y las territorialidades provinciales. El caso de Argentina parece ser el más dramático. La reorganización política de éste, al momento de la independencia, no puede ser entendida como una entelequia estatal preformada —el proyecto unitarista liberal de Buenos Aires— que haga las veces de una matriz que tenga como parto una nacionalidad inventada. Esta concepción, como bien ha señalado Juan Carlos Chiaramonte, omite la conflictividad de todas las partes en cuestión.[9] No debe olvidarse que la dispersión de las "situaciones provinciales" en la colonia se proyectó, a lo largo de las tres primeras partes del siglo XIX, hasta crear diversas alternativas de "nación". No fueron —como se ha afirmado insistentemente— simples demoras de la estatidad-territorial del pacto integracionista de 1853 y sus reformas de 1860.

El concepto de federalismo argentino, para la primera mitad del siglo XIX, reviste un doble equívoco. En primera instancia, porque el término argentino sólo se refiere a los porteños o habitantes de Buenos Aires. En segunda, porque ello obliga a postular una nacionalidad argentina preexistente al momento de separación de España. Este doble equívoco ha llevado a que la historiografía tradicional argentina niegue la existencia de una diversidad de proyectos de nación en paralelo a la de Buenos Aires. Carlos Sánchez Viamonte hace el siguiente recuento: las constituciones de unitarismo liberal de 1819 y 1826; los pactos interprovinciales más conocidos de 1820, 1822, 1827, 1829, 1839, y la polémica confederación de 1831.[10]

Bidart Campos sostiene —y lo hace con una de las mejores historias de la Constitución argentina que conozco a la fecha— que debe distinguirse entre la falta de una unidad política argentina y la presencia de una anarquía política.[11] La diferencia, precisamente, está marcada por la existencia de los pactos interprovinciales que sumaron un número de veintiocho hasta antes de 1853. La preexistencia del confederalismo en Argentina fue un fenómeno vivo. A pesar de ello, no cabe duda de que difícilmente puede hablarse de un constitucionalismo federal argentino hasta antes de 1853 y las reformas de 1860 (aunque aquí todavía puede pensarse en un federalismo fragmentado). Más aún, si se quiere hablar en un sentido estricto de una verdadera *unidad política*, tendría que prolongarse el periodo hasta la federalización de Buenos Aires en 1880.[12]

[9] CHIARAMONTE, 1991.
[10] SÁNCHEZ VIAMONTE, 1957, p. 375.
[11] BIDART, 1976, vol. I.
[12] BOTANA, 1977.

Ahora bien, vale la pena preguntarse ¿cuál fue el papel de las intervenciones federales en el proceso de constitución federal de Argentina? Sin temor a exagerar, puede decirse que jugó un papel preponderante en la *conformación* —debe distinguirse de conservación— de la *existencia política* según lo entendía Schmitt. El constitucionalismo argentino de 1853, en su artículo 6, casi no interpuso impedimentos para la intervención federal.[13] En cambio, el de 1860 estuvo más cercano al modelo estadunidense; pero no dejó de mantener cabos sueltos que permitieron una interpretación más o menos laxa de la intervención federal, pues no establecía si debía ser el Congreso o el Ejecutivo quien diera curso a este precepto político.[14] Poco tiempo después se develaría la relevancia de este hecho. Los conflictos armados de 1874 —Mitre-Avellaneda— y la misma federalización de Buenos Aires en 1880 llevan la impronta de este precedente. La constitución federal argentina se logró en este mismo año mediante una sucesión de intervenciones federales en Barrancas, Puente Alcina y Los Corrales.

De ahí en adelante el recurso de la intervención federal se convirtió en una verdadera tradición. Los datos son escalofriantes. De 1880 a 1916 hubo veinticinco intervenciones federales por ley y quince por decreto. Y por si fuera poco: quince estados de sitio más en el mismo periodo, siete por ley y ocho por decreto.[15]

El uso de las intervenciones federales en Argentina tuvo un carácter diferenciado. No sólo funcionó como *creador, conservador y garante de existencia política*, sino sirvió de instrumento para poder controlar a la oposición. El control político seguía el siguiente proceso: ascendía desde las provincias o liga de gobernadores que imponían al Ejecutivo en turno. Ya instalados en el poder presidencial, comenzaba el descenso discrecional contra los opositores. Así se dirimían conflictos, se otorgaban recompensas y se sancionaba a los ingratos.[16] Carlos Malamud coincide con Botana en considerar a las intervenciones federales como un mecanismo constitucional que permitió un reacomodo de las mayorías y minorías políticas; pero, además, hace hincapié en que los cambios políticos no sólo afectaron a los gobernadores de las provincias, sino también los equilibrios gestados en el poder central.[17]

Aunque con menor intensidad que en Argentina, los intentos de constitucionalismo federal en Brasil no estuvieron exentos de precedentes sepa-

[13] BOTANA, 1993, p. 233.

[14] ROMERO, s.f., *Estatutos, reglamentos y constituciones argentinas.*

[15] BOTANA, 1993, p. 244.

[16] BOTANA, 1977.

[17] MALAMUD, artículo que aparece en este mismo volumen. El ensayo de Malamud tiene como tema central el estudio de las *revoluciones* de 1890 y 1893, pero al mismo tiempo lo relaciona con los tópicos de la violencia, la política y las elecciones. Su lectura es imprescindible y complementa este trabajo, pues a lo largo del mismo puede observarse en forma concreta los usos político electorales del principio de intervención federal. Resalta el hecho de que no se

ratistas. El caso puede resultar extraordinario si se toma en cuenta que Brasil construyó su unidad política bajo la égida de una monarquía constitucional (1824-1889) y de un federalismo tardío (1891-1930).

En el momento mismo de la independencia de Portugal (1824), Pedro I disolvió la asamblea constituyente. En parte, esto provocó que las provincias de Pernambuco, apoyadas por las de Ceará, Río Grande Do Norte, Paraíba y Alagoas se revelaran. El resultado fue la proclamación de la Confederación de Ecuador. Esta rebelión fue derrotada militarmente.

La abdicación de Pedro I en 1831 reavivó la fuerza de las provincias. La Cámara de Diputados aprobó un proyecto de reforma constitucional que pretendía crear algo así como una "monarquía federalista".[18] El Senado detuvo la reforma, pero a cambio se ganó una solución de compromiso para establecer un "republicanismo imperial" en 1834 —la llamada Regencia de 1834-1842—, cuyo rasgo fundamental era el carácter electivo de la regencia ante el estado de infancia del emperador. A pesar de estas reformas, no dejaron de surgir proyectos confederalistas y separatistas en Bahía, Río Grande y Pará. Esta última, con éxito, proclamó su independencia de 1835 a 1845. En 1841 volvió a la monarquía constitucional diseñada en 1824.

El constitucionalismo monárquico de Brasil no impidió que se avanzara en materias como la representación electiva, la división de poderes y los derechos ciudadanos de corte liberal y censatario (hasta 1881). El sistema electoral era indirecto y de dos grados para la Cámara de Diputados. El Senado se elegía la primera vez, luego mantenía a sus miembros en forma vitalicia. La elección de los jueces y los munícipes era por votación directa. Los presidentes de provincia o gobernadores eran nombrados por el poder central. En 1881 se cambió el voto indirecto por el directo; pero, al mismo tiempo, se restringió el número de votantes: se prohibió el voto analfabeto, lo que implicó una disminución de 90 por ciento del electorado.[19] El acto de constitución de la primera República Federal (1889-1891 hasta 1930) eliminó el voto censatario, pero no alteró las reformas de 1881. Los derechos políticos y civiles de los ciudadanos brasileños tuvieron que convivir con los preceptos esclavistas. La esclavitud en Brasil no sólo no fue abolida en la primera mitad del siglo XIX, sino que hubo un aumento del tráfico de esclavos. Entre 1822 y 1850, nos informa Carvalho, se incrementó su número en 3.6 millones. La abolición de la esclavitud se dio prácticamente hasta 1888.

---

presenta dicho fenómeno de forma maniquea. Tanto los diversos actores políticos provinciales como los que constituían el poder central hicieron uso, a su manera, de estos instrumentos político electorales. Véase también su trabajo "La política electoral de la liga del sur (1908-1912)", 1995.

[18] MURILO, 1993.

[19] MURILO, 1995.

Lo interesante del caso brasileño en comparación al argentino es el recorrido inverso en la forma de constituir su federalismo: mientras Brasil, aparentemente, lograba su independencia con una estructura de poder centralizada en el cuarto poder —el del emperador—, Argentina se hallaba cargada de un amplio espectro de proyectos de nación, con posibilidad real de ejercicio. Sin embargo, existía un elemento que parece conectar a ambos procesos históricos: la fuerza viva de las territorialidades políticas, independientemente de sus formas de gobierno. Esto explica, como atinadamente sostiene Aspasia Camargo, que el federalismo brasileño del siglo XIX se constituyera bajo una tensión aparentemente contradictoria: centralismo exacerbado y presencia ininterrumpida de los cacicazgos locales.[20] Al final, fue el compromiso entre estas dos fuerzas lo que posibilitó la creación del Estado nacional brasileño.

De igual forma, Murilo de Carvalho sostiene que la promoción del federalismo brasileño de 1889-1930 favoreció las lealtades provinciales.[21] Este fenómeno se conoce en Brasil como coronelismo. En México equivaldría a favorecer los cacicazgos u oligarquías locales.

Respecto al asunto de las intervenciones federales, Brasil no fue muy diferente a Argentina. Joseph L. Love, en "Federalismo y regionalismo en Brasil", habla de docenas de intervenciones federales en la primera República.[22] Documenta los casos de Río Grande Do Sul en 1909, Bahía en 1912, Ceará en 1914. Nuevamente éstas tuvieron un uso doble: debilitamiento de la oposición mediante la escisión de la legislatura local contra el gobernador en turno y preservación de la República Federal por el grupo gobernante en funciones.

EL FEDERALISMO MEXICANO Y EL PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN FEDERAL

Aunque con menor intensidad separatista que en Argentina y Brasil, México también se vio obligado a sortear la ingobernabilidad y la falta de unidad política de su espacio geopolítico. Los separatismos o pérdidas de Texas y California, los proyectos confederalistas de algunas territorialidades mexicanas —Yucatán y Jalisco, por ejemplo— de la primera mitad del siglo XIX, la formación de dos gobiernos paralelos en la época de la Reforma y el Imperio de Maximiliano así lo confirman. La circunstancia histórica de México permite afirmar que, en un sentido estricto, la obtención de una unidad política no se logró hasta la República Restaurada o el porfiriato.

20 CAMARGO, 1993.
21 MURILO, 1993, pp. 31 y 61.
22 LOVE, 1993, p. 203.

Es claro, entonces, que el intento de instauración del federalismo en la primera mitad del siglo XIX trajo consigo tensiones de ingobernabilidad y falta de unidad política no resueltas del todo por el constitucionalismo federalista de 1857. Las consecuencias más notables fueron: una herencia de conflictividad entre los poderes centrales o generales y los estatales o territoriales para la segunda mitad del siglo decimonónico, y la configuración de una existencia federal que contrasta, en primera instancia, con el federalismo de Argentina y Brasil.

En cuanto a la primera consecuencia, los adelantos de la historiografía contemporánea sobre el porfiriato hacen insostenible un discurso de predominio absoluto de Díaz frente a los estados. Por ejemplo, la interpretación política de un problema económico como la abolición de las alcabalas pone en evidencia el carácter compromisorio de Díaz hacia los poderes territoriales y, sobre todo, su política transaccionista ante lo que los propios estados llamaron defensa de la *soberanía natural.*[23] Díaz privilegió la búsqueda de estabilidad y gobernabilidad como principios fundamentales de su orientación política, por lo menos, hasta 1890.

Respecto a la peculiaridad del federalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX, sobresale el hecho de que los congresistas de 1857 constituyeron un federalismo sin representación senatorial. Esta peculiaridad o aparente contrasentido federal debe ser resaltada con cierta amplitud, dado que no sólo permite diferenciar al federalismo mexicano del argentino y brasileño, sino que lo distancia del federalismo clásico estadunidense.

En *Historia del congreso constituyente de 1857*, de Francisco Zarco, puede verse que la comisión dictaminadora de asuntos constitucionales pretendió saldar la ausencia del Senado con la moción de un sistema unicameral que aceptara el *voto por diputaciones.* Este método consistía en que, para aprobar una determinada ley, cualquier entidad federativa podría recurrir al sistema de votación: un estado un voto. El único requisito era que la iniciativa estatal viniera avalada por la unaminidad de sus miembros. Con ello, se pretendía eliminar los males del unicamarismo que, en efecto, anulaban el principio de igual representación para los estados. Pero, al mismo tiempo, no se reparaba en el peligro de dar vida a otra forma de desigualitarismo. Por ejemplo, Guanajuato en 1857 tenía derecho a una representación de dieciocho diputados en el Congreso general ordinario, mientras el distrito de Baja California, uno. El diputado de Baja California para pedir el voto por diputaciones sólo tendría que ponerse de acuerdo consigo mismo. En cambio, los de Guanajuato deberían pasar por una tortuosa discusión entre dieciocho representantes.

[23] ARROYO, 1998.

La enmienda de la comisión dictaminadora que intentó consensar a los unicamaristas y los partidarios del Senado no dio los frutos esperados. El Constituyente aprobó el unicamarismo por 44 votos contra 38.[24]

La ausencia del Senado —instancia representativa que formalmente debería ser la encargada de defender las prerrogativas estatales como entidades territoriales y colectivas— es otra de las paradojas del federalismo mexicano, pues no cambió en el fondo la correlación de fuerzas entre las territorialidades políticas y el poder central. La mayor parte de las representaciones estatales vieron en el Senado un enemigo histórico. La experiencia de la representación senatorial en la primera mitad del siglo XIX marca, repetidas veces, este precedente. Esto explicaría por qué el impulso reformista para restaurar el Senado no vendría, contradictoriamente, de las representaciones estatales, sino de los mandatos presidenciales.

Ahora bien, vale la pena preguntarse ¿cómo se ejercieron y qué significaron las intervenciones federales en esta forma peculiar de federalismo? Aunque con desfasamientos temporales, me temo que no hubo grandes variaciones en relación con el caso de Argentina y Brasil. Las tres unidades políticas, en general, ejercieron esta investidura constitucional como conformador de una existencia política, como conservador de la misma, como instrumento electoral y como solución de compromiso político.

A pesar de ello, en México pueden distinguirse claramente dos fases del intervencionismo federal en lo que se refiere a la segunda mitad del siglo XIX. La primera abarca de 1857 a 1874. La segunda, de 1875 a 1912. El elemento de ruptura: la restauración del Senado.

El principio de intervención federal con valor constitucional, y no sólo como decreto, comenzó en 1857.[25] El peculiar federalismo mexicano de

[24] ZARCO, 1916, pp. 272-273 y 555.

[25] Desde la primera mitad del siglo XIX los congresistas de la época no dejaron de plantearse la necesidad de incluir constitucionalmente una norma intervencionista del gobierno central para con los estados de la República. Para resolver dicho problema había que pasar por la definición misma del concepto de soberanía. El voto de la mayoría de los constituyentes de 1824 rechazó la idea de intervención federal en cualquiera de sus formas. Aunque sólo en parte, esto explica la gran debilidad con que nació el poder central para poder enfrentar las desavenencias territoriales. No sería sino hasta 1827 cuando se erigiría —bajo la forma de decreto, 24 de marzo— una enmienda transitoria al respecto. Dicha enmienda tuvo como objetivo sofocar una asonada militar en Durango. En 1830 —con Anastasio Bustamante— el Ejecutivo federal tuvo que intervenir en Yucatán, México y Michoacán. En 1831 y 1832, el poder central intervino militarmente en Oaxaca y Veracruz, respectivamente. En junio de 1842, Mariano Otero —en su voto de la minoría— pugnó por la supremacía de la soberanía federal y también por la reglamentación de las intervenciones federales. Con ayuda de Tocqueville, pugnó por la posibilidad de anular los "poderes estaduales" si ponían en peligro a la nación; pero sólo se trató de un dictamen de la minoría ante un proyecto eminentemente centralista: el de las Bases Orgánicas de 1843. Con el regreso del "federalismo", José Joaquín Herrera, en 1850, intervendría en el conflicto entre Chiapas y Tabasco por el asunto referente a unos reos.

1857 reguló este precepto —artículo 116 constitucional— tanto para los casos de agresión exterior como para los conflictos internos. Para estos últimos hubo una clara restricción a la federación: podría intervenir siempre y cuando la legislatura o el Ejecutivo local lo solicitaran. Más aún, el Ejecutivo local podría hacer uso de este recurso sólo en el caso de que no estuviese en funciones la legislatura estatal.[26]

La inestabilidad política —el golpe de Estado de Comonfort y la súbita presidencia de Juárez, la Guerra de Reforma y los gobiernos en sincronía de Maximiliano y Juárez— y la poca fortaleza constitucional de la federación —por no poder intervenir fácilmente en los estados— entre los años de 1858 y 1871 llevaron a Juárez a impulsar dos medidas: primero (1860-1863), a promover un gobierno de facultades extraordinarias, y luego (1867-1871), a tratar de darle perdurabilidad a esta medida bajo el amparo de una ley reglamentaria que precisara en detalle el principio de intervención. El sustento "legal" de esta forma de gobierno recayó en el decreto del 21 de enero de 1860. Según este decreto, el gobierno federal tenía posibilidad de declarar en "estado de guerra" o de "sitio" a cualquier entidad estatal, distrito o localidad de la República por considerar que ponía en peligro la "cosa pública". La declaración de estado de sitio suponía que los poderes civiles podían pasar enteramente a los de la autoridad militar. Por lo tanto, la única restricción al gobierno federal radicaba en el carácter transitorio de la enmienda, la cual, sin embargo, fue reducida mediante el mecanismo de las extensiones. Es cierto que dicha declaratoria debía pasar por el Legislativo general; no obstante, cuando el Congreso estaba en receso la competencia pasaba automáticamente al Ejecutivo, sólo con la restricción de sus secretarios de Estado.

En suma, la aprobación del decreto de enero de 1860 por el Congreso de entonces y su prolongación en los tiempos de la República Restaurada, además de sobreponerse a lo aprobado por la Constitución de 1857, puede considerarse como un tipo especial de intervención federal capaz de ejercer todas las formas de intervención a la vez —estado de sitio, suspensión de poderes y auxilio federal— sin obstáculo alguno. Y efectivamente así fue ejercido por Juárez, por ejemplo en los estados de Sonora (conflicto de guerra de castas, 1861), Tamaulipas (por asuntos electorales, 1869) y Sinaloa (cambio de autoridades por la vía revolucionaria, 1869).[27]

En 1870 Juárez intentó cambiar su estrategia al presentar una iniciativa de reforma que cumpliera el mandato constitucional de 1857: la ley orgáni-

---

Más tarde, Mariano Arista practicaría la intervención federal en Veracruz, Sinaloa y Jalisco. Para los casos históricos de intervenciones federales en México, consúltese GONZÁLEZ OROPEZA, 1983.

[26] GONZÁLEZ OROPEZA, 1983, p. 44.

[27] GONZÁLEZ OROPEZA, 1983, p. 45.

ca del artículo 116.[28] Esta iniciativa tenía razón de ser en la medida en que trataba de regular más en detalle las intervenciones federales en los casos de invasión exterior, sublevación o trastorno interior, y en los conflictos suscitados entre los poderes públicos de un mismo estado. No obstante, lo que realmente se buscaba era fortalecer el peso intervencionista del Ejecutivo para cancelar el uso de las facultades extraordinarias que tanto desprestigio causaron al gobierno de Juárez. La trampa de la reforma recaía en el concepto de invasión exterior que contenía la iniciativa, y en la instauración de una especie de *fast track* intervencionista a favor del presidente de la República.

En el primer caso, se incluyó en el rubro de invasión exterior no sólo la posible invasión de otro país sobre una entidad local mexicana, sino también la de un estado sobre otro en el interior de la República. Asimismo, la iniciativa consideraba que no siempre las legislaturas locales eran las que obraban bien; por lo tanto, era justo que se ampliara la capacidad de los gobernadores estatales para poder auxiliarse de la federación; de lo contrario podrían ocurrir eventos que asemejarían una "tiranía parlamentaria" local.

Por su parte, en el segundo caso, la caída de un gobernador dependía del juicio de responsabilidad que debía efectuar el Congreso en su papel de Gran Jurado; sin embargo la iniciativa preveía —Artículo 4º— que el Ejecutivo podría intervenir para restaurar el orden mientras el Legislativo emitía su fallo. El auto, como sabían los actores políticos de la época, requería de un tiempo demasiado prolongado en caso de una situación de emergencia. De igual forma se preveía la misma intervención rápida del Ejecutivo en el caso de que dos poderes públicos de un mismo estado estuviesen en guerra armada y pidiesen ambos el auxilio federal.

La comisión dictaminadora falló en contra de la iniciativa presidencial en una apretadísima votación: 94 votos contra 90. Se habló de los contrasentidos entre el artículo 116 y el proyecto de ley orgánica, que terminaría por legitimar un ejercicio voluntarioso y despótico del Ejecutivo no previsto por la Constitución; también del inminente mal uso de las rentas públicas; pero sobre todo del peligro de fortalecer el poder presidencial en contra de los derechos políticos de los ciudadanos.[29]

La denuncia de este último elemento, el de la intervención federal como instrumento electoral, por los propios testigos mexicanos de la época revela el carácter extendido de esta práctica en otras espacialidades políti-

[28] La iniciativa presidencial fue presentada ante la Cámara de Diputados el 17 de septiembre de 1870. Los artículos constitucionales implicados eran el 40, 109 y 116. El proyecto de ley completo puede ser consultado en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, vol. III, 1870, pp. 7-10 y 160, Fondo Reservado de la Universidad Nacional Autónoma de México. En adelante se citará como *Diputados* para la Cámara de Diputados y *Senado*, en el caso de la Cámara de Senadores.

[29] *Diputados*, vol. IV, 1870, pp. 433-435.

cas. Realmente no puede advertirse alguna diferencia notable entre Argentina y México en esta materia. La intervención federal se convirtió en una verdadera tradición y en un principio de exclusión electoral de los estados en oposición al presidente en turno. El mecanismo concreto fue *el uso discrecional de las facultades extraordinarias.*

El testimonio del diputado Montes, para el caso de México, parece ser contundente:

> siendo los estados soberanos e independientes, corresponde al Congreso, no sólo declararles la guerra, en el caso de que esto sea necesario, sino impedir también que el Ejecutivo, con uno u otro pretexto, lleve la guerra a los estados, para el desarrollo de miras anticonstitucionales o de planes políticos más o menos encaminados a minar la base de las instituciones. Resulta extraño que el Ejecutivo niega el auxilio federal a unos estados y lo concede a otros [se refería a Jalisco y Querétaro], siempre que obrando de este modo favorece sus propios propósitos.[30]

El diputado Cañedo hizo una comparación parecida para los casos de Guerrero y, nuevamente, Jalisco.[31]

La cercanía del cambio de poderes federales y el proyecto de abolición de las facultades extraordinarias de 1871 mostrarían, ulteriormente, que las denuncias de los diputados Montes y Cañedo no eran exageradas del todo. El proyecto de abolición de la ley del 21 de enero de 1860 produjo una moción conservatista del Ejecutivo, dos dictámenes diferentes entre sí y una subsecuente división parlamentaria en el interior del Congreso.[32]

El Ejecutivo pedía una simple y llana prolongación del decreto de 1860. La propia voz presidencial —por medio del mecanismo constitucional de la observación— emitió un argumento electoral: poder de intervención para lograr la paz y, por lo tanto, del ejercicio voluntario de la libertad política; mientras que sus defensores en el Congreso evocaron conceptos como "orden social", salvación de la "cosa pública" o necesidad de la "dictadura temporal", como el enfermero que podría extirpar el mal de un cuerpo gangrenado.

[30] *Diputados*, vol. VIII, 1870, p. 438.

[31] El conflicto en Guerrero se suscitó porque la legislatura local desconoció al gobernador en turno, Francisco Ortiz Arce, y nombró como interino al Sr. Catalán. Pronto Juárez declaró en estado de sitio a Guerrero y reinstaló a Ortiz Arce. En contraste, en Jalisco, al igual que en Guerrero, la legislatura local pidió la destitución del gobernador Gómez Cuervo; sin embargo, el Ejecutivo intervino de modo distinto: mandó tropas a Jalisco en apoyo de la legislatura local. La explicación de este proceder es fácil de entender; el gobernador de Jalisco tenía una clara filiación oposicionista al gobierno central. *Diputados*, vol. VIII, 1870, p. 440.

[32] El proyecto de la comisión de la mayoría, el de la comisión de la minoría, las observaciones del Ejecutivo y las discusiones sobre los mismos pueden ser consultados en *Diputados*, sesión del 31 de marzo, vol. IV, 1871, pp. 474-480, 481-484, 498-502, 512-513, 521, 532, 612-618, 683-687.

En el polo opuesto, la comisión de la minoría esgrimió el mismo argumento que Juárez pero exactamente al revés: anular, en términos absolutos, el instrumento intervencionista para preservar la "libertad del sufragio".

Por último, la comisión de la mayoría proponía, más que una derogación absoluta del decreto de 1860, una reformulación de las facultades extraordinarias en manos, según el caso, del Ejecutivo (invasión exterior, seguridad interior, si los poderes de un estado se manifestasen contra los de la federación, insurgencia civil contra los poderes estatales), el Congreso (lucha entre los poderes de un mismo estado), y los gobernadores estatales (invasión exterior, insurrección civil, si es que no mediase la federación).

Muchos fueron los argumentos que se esgrimieron alrededor de estas tres proposiciones; pero al final el Congreso de la Unión terminó por abrogar la ley del 21 de enero de 1860 —90 votos a favor contra 60—, nulificó del todo las observaciones del Ejecutivo y suspendió la discusión del dictamen de la mayoría hasta nuevo aviso.[33]

La decisión última del Congreso, además de mostrar las tensiones políticas entre Juárez y el Legislativo federal, puede interpretarse como una nueva derrota —no anulación total— del Ejecutivo para maniobrar a su antojo el principio de intervención federal con fines electorales. Esto podría explicar, en parte, por qué ninguno de los candidatos a la presidencia en 1871 pudo obtener la mayoría absoluta. De todas formas, la correlación entre la intervención federal y los procesos electorales no dejó de ser relevante en las ulteriores contiendas. No es posible entender cabalmente este fenómeno a menos que se introduzca el problema de la distribución distrital.

Los sistemas electorales de Argentina y México mantenían algunas semejanzas entre sí. Para la segunda mitad del siglo XIX en ambos países se había logrado el voto "universal". Puede, en este sentido, hablarse de una cierta igualdad política de la época, pues las mujeres en casi todo el mundo no contaban políticamente (sistemas que pueden ser contrastados con la preservación del esclavismo y la permanencia tardía del sistema censatario en Brasil). En ambos países también se mantuvo una redistritación bajo criterios poblacionales. Sin embargo, lo que diferenció a un sistema del otro fue su método de elección.

En Argentina, el Ejecutivo y el Senado eran elegidos indirectamente. El primero por colegios electorales, y el segundo —al igual que en México— por las legislaturas de los estados. Pero la elección de diputados era directa y bajo la restricción del sistema por lista completa.[34]

[33] *Diputados*, vol. IV, 1871, p. 709.

[34] El sistema de lista completa implicaba que los ciudadanos votaran en sus distritos por una lista de electores. A la lista con el mayor número de electores, sin que necesariamente tuviera mayoría absoluta, se destinaba la totalidad de los electores que deberían corresponder

En México, en cambio, la forma de elección —desde 1857— fue indirecta en dos grados. Los diputados y la mayor parte de las gubernaturas de los estados, el presidente y los magistrados federales de la Suprema Corte de Justicia y la Presidencia de la República eran elegidos bajo este sistema. A partir de la restauración del Senado, los representantes senatoriales fueron igualmente elegidos de manera indirecta, aunque por la vía de las legislaturas estatales y no por el cuerpo de electores, como en los otros poderes públicos. Sólo los ayuntamientos —en esto a semejanza de Argentina— eran elegidos directamente.

La diferenciación de métodos de elección —no de derechos políticos— en ambos países marca una peculiaridad en la configuración de los poderes públicos, sobre todo para el caso mexicano. La singularidad está dada por la presencia de los electores como clase política no presente en Argentina. Vale la pena ser un poco más minuciosos en este punto.

Ejemplifiquemos con las elecciones presidenciales de 1871. El número de diputados federales en este año alcanzó la cifra de 227. La distribución por estados era la siguiente: Aguascalientes, 4; Campeche, 2; Coahuila, 2; Colima, 2; Chiapas, 5; Chihuahua, 4; Durango, 4; Guanajuato, 18; Guerrero, 8; Hidalgo, 11; Jalisco, 21; México, 16; Michoacán, 15; Morelos, 4; Nuevo León, 4; Oaxaca, 16; Puebla, 20; Querétaro, 4; San Luis Potosí, 12; Sinaloa, 4; Sonora, 3; Tabasco, 2; Tamaulipas, 3; Tlaxcala, 3; Veracruz, 11; Yucatán, 8; Zacatecas, 10; Distrito Federal, 10, y Baja California, uno.[35] Por su parte, el número global de electores potenciales para las mismas elecciones presidenciales debía alcanzar la cifra de 18 160, pero en realidad sólo votaron 12 361.[36] Desafortunadamente la comisión escrutadora no registró la pro-

---

a un determinado distrito electoral. Esto explica el gran valor de los electores volantes y de la compra de votos en Argentina. Hacer fraude con el voto y en el proceso electoral, y no antes o después del proceso como se acostumbraba en México, era uno de los mecanismos más usados para ganar elecciones. En 1912, Argentina modificó el sistema de lista completa. Con ello permitió la participación política de las minorías y la ruptura del unicato en 1916. Para una mayor profundización sobre este tema consúltese el estupendo trabajo de Riccardo FORTE, 1998.

[35] DUBLÁN y FERNÁNDEZ, *Legislación completa*, vol. XI, 27 de mayo de 1871, p. 504. Vale la pena que el lector haga una comparación respecto a 1869; es decir, antes de la reforma del 20 de mayo de 1871, con la cual se facultó al Congreso de la Unión para determinar el número de distritos por estado. El cambio se basó en que anteriormente las entidades federales eran las que fijaban sus propios distritos: Aguascalientes, 4 distritos; Campeche, 2; Colima, 1; Coahuila, 2; Chiapas, 5; Chihuahua, 4; Distrito Federal, 10; Durango, 4; Guerrero, 8; Guanajuato, 18; Hidalgo, 11; Jalisco, 18; Tepic, 3; Michoacán, 15; Morelos, 4; Nuevo León, 4; Oaxaca, 15; Puebla, 20; Querétaro, 4; San Luis Potosí, 12; Sinaloa, 4; Sonora, 3; Tabasco, 2; Tlaxcala, 3; Tamaulipas, 3; Veracruz, 11; Yucatán, 8; Zacatecas, 10; y Distrito de Baja California, uno. Suma total de distritos 124. Datos proporcionados por el oficial mayor Gregorio Pérez Jardón, 8 de septiembre de 1869. CASTILLO VELASCO, 1976, pp. 158-161. No sobra recordar que en mayo de 1873 fue modificada nuevamente esta competencia; correspondía al Congreso federal fijar el número de distritos electorales, pero los estados tenían que dar su consentimiento aprobatorio.

[36] *Diputados*, vol. I, 1871, pp. 231-243, 254-256, 261-272 y 393.

porción de electores por entidad federativa; sin embargo ésta puede inferirse de las cifras obtenidas en las elecciones de mayo de 1877. Aunque el número total de electores varió entre una y otra elección, el indicador no deja de dar una idea de la votación electoral por estado, cuanto más que el número de distritos electorales no llegó a tener variaciones de importancia a lo largo de todo el periodo de estudio. Así pues, de los 11 957 votos electorales que se emitieron en 1877 —ganados abrumadoramente por Díaz— Aguascalientes aportó 174; Campeche, 125; Coahuila, 114; Colima, 83; Chiapas, 292; Chihuahua, 0; Durango, 83; Guanajuato, 1 007; Guerrero, 315; Hidalgo, 685; Jalisco, 1 050; Estado de México, 665; Michoacán, 786; Morelos, 238; Nuevo León, 246; Oaxaca, 1 101; Puebla, 1 236; Querétaro, 280; San Luis Potosí, 872; Sinaloa, 132; Sonora, 0; Tabasco, 118; Tamaulipas, 94; Tlaxcala, 140; Veracruz, 713; Yucatán, 418; Zacatecas, 553; Distrito Federal, 436, y Distrito de Baja California cero.[37]

Salta a la vista la relevancia de estas últimas cifras, pues por primera vez es posible ver con toda claridad que el peso político de un estado frente a la federación no sólo dependió del número de representantes ante el Congreso federal, sino también de la proporción de electores que aportaba, sobre todo, en las elecciones presidenciales.[38] El recurso de lo que hoy día puede denominarse "inteligencia electoral" resulta de vital trascendencia para ganar una determinada contienda electoral. Con el dominio de siete a nueve estados de la República —Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla con más de mil electores cada uno y, por ejemplo, Michoacán, San Luis Potosí, Veracruz, Zacatecas, Estado de México con más de 500— era posible ganar una elección presidencial en la década de los setenta. El número total de votos efectivos en ese periodo no pasó de 13 000. Sólo así es posible entender, también de manera diáfana, el poder electoral del principio de intervención federal.

Las elecciones presidenciales de 1871, por lo cerradas que fueron, tal vez constituyan el ejemplo más notable de cómo contaron los diferentes instrumentos electorales de la época —fraude electoral a secas, la inteligencia electoral que sabe distinguir dónde establecer alianzas o formas de dominio en los estados con mayor peso político y la aplicación del principio de intervención federal— para ganar una contienda electoral. Según el dictamen de la comisión escrutadora, ningún candidato logró obtener la mayoría absoluta de electores efectivos — del total de 12 361 votos, Juárez

[37] *Diputados*, vol. I, 1877, pp. 520-521.

[38] CARMAGNANI, 1993. La relevancia de este artículo, entre otras razones, estriba en que Carmagnani ha sido uno de los primeros historiadores del liberalismo político mexicano que ha advertido sobre la necesidad de estudiar a los electores como "clase política". Véase también HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1993.

obtuvo 5 837, Díaz, 3 555, y Lerdo, 2 864—, por lo que se procedió a erigir al Congreso como colegio electoral.[39]

Los grupos opositores al reeleccionismo impugnaron el dictamen de la comisión en tres direcciones. La primera denunciaba la festinación en el asunto del despacho de los asuntos electorales, la falta de legalidad de los votos emitidos, y el cohecho y la violencia que había ejercido el ejército federal tanto en los distritos como en algunas entidades de la República. A manera de ejemplo se citó el caso de los guardias nocturnos que, disfrazados de presos, habían falsificado el voto ciudadano robándose las casillas electorales; sobre los estados, se presionó al Congreso para que nulificase, por hostigamiento y uso de la violencia militar, las elecciones en Jalisco, Guerrero, Yucatán y el Distrito Federal. La segunda, señalaba la violación al artículo 77 constitucional que regulaba el principio de elección por mayoría absoluta: ¿mayoría absoluta en relación con el número total de electores de acuerdo con los 227 distritos de la República, o mayoría absoluta en relación con el total de electores efectivos? La tercera, en relación directa con la anterior, se refería a los 27 distritos electorales que no habían logrado efectuar elecciones. Esta última denuncia resultaba la más contundente de todas; por un lado, porque la comisión escrutadora reconocía oficialmente el hecho y, por el otro, porque la inexistencia de votaciones en dichos distritos pudo haber influido en los resultados generales de la contienda. La falta de elecciones en esos 27 distritos electorales equivalía a nulificar el voto de 2 160 electores. Si todos hubieran sido para Juárez habría alcanzado la mayoría absoluta sin necesidad de contender por la vía relativa; pero si estos votos hubieran sido a favor de los candidatos opositores, el contendiente de Juárez pudo haber sido Lerdo y no Díaz.

Los voceros reeleccionistas contestaron con evasivas a la primera impugnación; a la segunda, que las prácticas electorales habían definido el principio de mayoría absoluta en relación con el total de votos efectivos;[40] a la tercera, que la voz democrática de la mayoría no debía ser menoscabada por la de una minoría de 27 distritos electorales. El 6º Congreso terminó por aprobar el dictamen de la comisión escrutadora: 108 votos por la afirmativa

[39] *Diputados*, vol. I, 1871, pp. 232-243, 254-268.

[40] El diputado Rafael Herrera —partidario del juarismo— argumentaba que en 1861, por ley, debía haber 188 distritos electorales; como cada distrito estaba compuesto por 40 000 habitantes, en 80 secciones de 500 habitantes, el resultado debería ser 15 040 electores. La realidad mostró que sólo votaron 9 636 electores; faltaron por lo tanto 5 404. En 1867 debían ser 211 distritos con 80 colegios electorales; por lo tanto debía alcanzarse la cifra de 16 880 electores. En los hechos, sólo votaron 10 040; faltaron 6 840. En 1871, siendo 227 distritos con 80 colegios electorales, deberían votar 18 160 electores; sólo lo hicieron 12 361, y faltaron 5 799. *Diputados*, vol. I, 1871, p. 265.

y 49 en contra.[41] En esta forma, el Congreso se erigió en colegio electoral y otorgó el triunfo a Juárez.

La nueva toma de posesión de Juárez como presidente de la República provocó un reacomodo en el manejo del poder político. "Afuera", acechaban las inestabilidades territoriales contra el reeleccionismo. "Adentro", el Ejecutivo reactivó sus fuerzas por medio de una alianza con Lerdo de Tejada —Lerdo fungía como jefe supremo de la Corte de Justicia—, lo que le permitió afianzarse aún más en el Congreso. Esto explica que Juárez volviese a pedir —octubre de 1871— que se regresaran al gobierno las facultades extraordinarias, y que el Legislativo lo haya aprobado.[42] Nadie mejor que el diputado Chavero —asiduo partidario del juarismo— pudo sintetizar el momento político que vivía el país:

> [...] la fábula cuenta que Hércules emprendió grandes trabajos. Hércules representaba al pueblo. Hércules destruyó la hidra del Herna, con que la fábula representaba la destrucción de los pantanos infectos. Hércules destruyó los centauros, con lo que la fábula representa la destrucción de los bandidos que poblaban las montañas de Grecia. Hércules, en fin, no concluyó sus trabajos, hasta que la Grecia consiguió la tranquilidad. Entonces descansó y fue a fundar Olimpia. Delante del altar de Júpiter, las fiestas de la paz. Pues bien, que nuestro pueblo, como Hércules, haga el último de sus sacrificios, y cuando la revolución esté aniquilada, vendremos a establecer la paz ante el altar de la constitución.[43]

Las rebeliones de Nuevo León (Treviño), Oaxaca (Noria), Aguascalientes, Zacatecas, Durango, Mérida, Tampico y México (Ciudadela) no podían esperar. Pasadas las elecciones de junio de 1871, era evidente que el uso de las facultades extraordinarias de Juárez tenía más que ver con su función de origen: preservar la existencia política de la federación. Nuevos reagrupamientos políticos se darían con la muerte repentina de Juárez; sin embargo, los dos usos de la intervención federal no serían nunca más olvidados. Según el recuento de Tena Ramírez, de 1869 a 1874 se dieron siete casos de intervencionismo federal, entre los que se incluyen los escandalosos sucesos de Yucatán (1872) y Coahuila (1873).[44] Las elecciones extraordinarias ganadas por Lerdo muestran lo accidentado del proceso electoral de 1872, pues a pesar de que logró una amplia mayoría —10 312 votos—, dejaron de votar

[41] *Diputados*, vol. I, 1871, pp. 271-272.

[42] La iniciativa presidencial fue del 2 de octubre de 1871; el dictamen favorable de la comisión, 13 de noviembre del mismo año; el Congreso aprobó la enmienda por 113 votos a favor contra 44. *Diputados*, vol. I, 1871, pp. 150, 190-191, 383-388, 391-437, 441-447, 465, 634.

[43] *Diputados*, vol. I, 1871, p. 441.

[44] Tena, 1945 y González Oropeza, 1983, pp. 47-48. En abril de 1872 Lerdo pidió la extensión de las facultades extraordinarias bajo el justificante de que se perdería lo ganado por la anterior administración gubernamental. La iniciativa del presidente fue aprobada, por 95 votos contra 37 el 2 de diciembre de 1872. *Diputados*, vol. II, 1872, p. 779.

45 colegios electorales.[45] De todos modos, no es posible establecer una correlación entre el principio de intervención federal y los procesos electorales, dados los tiempos electorales y la celeridad con que se efectuó la contienda; mas se trató, dadas las inestabilidades políticas heredadas por Juárez, de una correlación entre la intervención federal y la necesidad de "preservar la existencia política" de la federación.

El corte de las intervenciones federales hasta 1874 obedece a que la introducción del Senado modificó las competencias y las reglas de su aplicación. La gran novedad de la intervención federal aprobada en 1874 respecto a la de 1857 consistió en facultar al Senado para dirimir conflictos surgidos entre los poderes de los estados, lo que equivalía a otorgarle a un organismo federal la competencia de *desaparición de poderes* con carácter vinculatorio y ejecutorio. Vinculatorio, porque los estados y el Poder Ejecutivo estaban obligados a acatar las decisiones del Senado. Ejecutorio, porque los estados no podrían apelar a un resolutivo diferente al del Senado en caso de que no les favoreciera. En suma, se abría la posibilidad de que la decisión de intervención federal se hiciera independientemente de las fuerzas internas que operaban dentro de un determinado estado.[46]

En Jalisco y Nuevo León se estrenó en julio de 1875 la nueva forma de intervención federal. El problema era que este método, aunque no contradecía del todo la postura del Ejecutivo, resultaba muy lento para el cúmulo de tensiones políticas latentes o reales en el país. Esto llevó al lerdismo a tratar de impulsar la instauración de la ley reglamentaria, prevista por el artículo 72 constitucional, sobre el principio de intervención federal. La idea del proyecto era fortalecer la investidura del Ejecutivo sobre el Senado, pero la Cámara de Diputados tardó mucho tiempo en discutirlo y el Senado terminó por vetarlo definitivamente.[47] Este revés de los voceros parlamentarios de Lerdo, junto con la cercanía de las elecciones presidenciales de 1876, lo obligó a anteponer y sobreponer el recurso de las facultades extraordinarias con fines electorales. Por lo menos 6 estados perfectamente documentados —4 de ellos con una aportación de electores más que considerable— fueron presa de este instrumento electoral.[48]

[45] Las cifras están tomadas de una retrospectiva electoral que efectuó la comisión escrutadora de 1880, *Diputados*, vol. I, 1880, p. 378.

[46] El Senado tenía la facultad de declarar el estado de sitio en tres casos: uno, cuando los poderes estatales se sublevaran en contra de la federación; dos, en caso de que los poderes estatales prolongasen su periodo de estancia constitucional, y tres, cuando los poderes estatales no pudieran funcionar por la existencia de un levantamiento o guerra civil.

[47] El proyecto se inició el 21 de septiembre de 1871, pero no fue discutido y aprobado por la Cámara de Diputados sino hasta octubre de 1876. El Senado lo dictaminó y vetó hasta octubre de 1878. *Diputados*, vol. II, 1876, pp. 52-53, 140-146 y 193. Véase también GONZÁLEZ OROPEZA, 1983, pp. 50-51.

[48] Según la comisión escrutadora, Lerdo había ganado la elección presidencial de 1876 con 7 536 votos de un total de 8 288 con 135 colegios electorales computados. Reconocía que

El uso electoral del principio de intervención federal se mantuvo en continuidad a lo largo de todo el régimen porfiriano. Más aún, Díaz intentó trascender a Lerdo al tratar de anular la facultad del Senado en materia de suspensión de poderes. En parte, se trataba de una vuelta a los preceptos de 1857. En la fachada del argumento, se hablaba de devolverle a los estados la fortaleza anulada en 1874; pero en el fondo todos sabían que era una nueva argucia del Ejecutivo para asumir el poder resolutivo que tenía el Senado a través de la Suprema Corte de Justicia (art. 98). Al final, la propuesta no llegaría siquiera a ser dictaminada por la Cámara de Diputados.[49] Díaz tendría que conformarse con la alianza entre el Poder Ejecutivo y el Senado para ejercer el principio de intervención federal. Y así lo hizo efectivamente. González Oropeza documenta 6 casos de intervención federal entre 1878 y 1887, periodo que, no está de más decirlo, coincide con la época de mayores tensiones entre el poder central y los estados de la federación.[50]

En las décadas posteriores a 1880, el porfiriato se caracterizó por un mayor control del poder central sobre los poderes territoriales. Esto, por supuesto, no implicó una anulación de su *status* como sujetos estructuradores del Estado mexicano, sino más bien obedeció a una etapa de compromisos políticos, en donde los gobernadores o quienes detentaban el poder local real lograron tener una mayor participación en la nominación de las listas para los cargos de representación federal. Riccardo Forte, en el trabajo ya citado sobre "Liberalismo y sistema electoral a fines del siglo XIX", indica que este fenómeno tiende a generalizase a partir de la década de los años noventa. El nombramiento de los diputados suplentes con posibilidad real de suplir al titular fue la clave de esta nueva fórmula de *pacto político*.

---

habían dejado de votar 95 distritos electorales. Las declaraciones de estado de sitio documentadas legalmente fueron las siguientes: Oaxaca y Jalisco, 9 de febrero; Tlaxcala, 9 de marzo; Veracruz, 13 de marzo; Chiapas, 2 de abril; Tabasco, 25 de mayo; Sinaloa, 20 de julio; Zacatecas, 13 de septiembre; Tamaulipas, 17 de octubre. Dado que las elecciones presidenciales —generalmente— se realizaban en el mes de julio, es lógico pensar que las últimas tres declaraciones de estado de sitio deben interpretarse como un efecto del reeleccionismo de Lerdo y no como un instrumento electoral del Ejecutivo. DUBLÁN y FERNÁNDEZ, *Legislación completa*, vol. XIII, 16 de agosto de 1876. *Diputados*, vol. II, 1876, pp. 315-316, 322-324.

[49] Iniciativa presidencial del 9 de abril de 1877 en la que se proponía crear la ley reglamentaria del artículo 116. *Diputados*, vol. I, 1877, pp. 211-214. El senador Enríquez haría una propuesta similar a la de 1877 el 21 de enero de 1887; pero esta vez por el lado de la instrumentación de la ley reglamentaria del artículo 72. Sin embargo, tampoco tendría acogida alguna. Nunca fue dictaminada.

[50] Puebla, 1878: no intervención federal discrecional; Colima, mayo de 1880: intervención federal y nombramiento de un interino; Jalisco, mayo de 1882; Coahuila, diciembre de 1884; Nuevo León, diciembre de 1885; Tabasco, 30 de abril de 1887 (nombramiento del interino Abraham Bandala que estaba ligado al jefe militar federal de la zona). GONZÁLEZ OROPEZA, 1983, pp. 57-85. En octubre de 1893 el Senado aprobó la intervención federal en Guerrero, pero en este caso no hubo nombramiento de gobernador interino, sino "pacificación" de alzamientos civiles. *Senado*, vol. I, 27 de octubre, 1893, p. 74.

A este último hecho habría que sumar la expansión del número de electores como parte del juego de reciprocidades entre ambas esferas de poder. En 1857, el número de electores alcanzó la cifra de 8 723; en 1872, subió ligeramente hasta 10 312. Para 1892 y 1904, había alcanzado 17 292 y 19 008, respectivamente.[51]

El papel de los electores como clase política no ha sido revalorado en su justa dimensión por los estudiosos del porfiriato. A reserva de que se hagan investigaciones más profundas al respecto, no me parece desmedido sugerir que la expansión de los electores, al igual que el otorgamiento de suplentes, jugaron un papel preponderante en la configuración de esta nueva etapa de equilibrio político. La disminución radical del uso de las intervenciones federales, en su versión militar o como instrumento electoral, se explica en gran parte por estos dos sucesos. El rompimiento de este "pacto político" por el poder central o la inflexibilidad ascendente en el reparto de los cargos de representación en la última década del régimen porfiriano terminaron por incentivar el surgimiento de grupos radicales como el magonismo, o de factura gradualista como el reyismo.[52] El despertar del tigre dormido en 1910-1911 simplemente prefiguró la ulterior pérdida de control político: el fenómeno de la Revolución mexicana. En Argentina, en contraste, el régimen se flexibilizaría para dar paso a la reforma electoral de 1912. En 1916 se rompió la hegemonía del unicato e Yrigoyen logró tomar posesión como presidente de la República Argentina.

Epílogo

¿Cuál es la impresión general de este largo recorrido por las tres unidades políticas estudiadas a través del principio de intervención federal? Creo, por principio de cuentas, que no es posible establecer respuestas genéricas. Resaltan, por ejemplo, las diferencias en la constitución temporal de los tres federalismos: en México 1824-1835, 1847-1849, 1857-1873 y 1874 en adelante; Argentina, en términos estrictos, entre 1860 y 1880, y Brasil con su federalismo tardío de 1889-1930. Sin embargo, también es posible detectar algunos puntos en común. Si hubiese que sintetizarlos en una sola imagen, esa imagen sería la de un péndulo. Esto es, como una manecilla que se

[51] Cifras extraídas de *Diputados*, 1857, 1872, 1892 y 1904.

[52] Limantour, en *Apuntes sobre mi vida pública*, reconoce explícitamente la perpetuidad de los cargos de representación, la ausencia de circularidad de las élites y, en general, el uso del sistema de *listas automáticas*. No sobra advertir que esta rigidez del régimen debe situarse en la última etapa del porfiriato y no para todo su periodo. La imagen de una dictadura monolítica de Díaz es un mito sustentado en los tres tomos de *El liberalismo mexicano*: Jesús Reyes Heroles, 1988, que no corresponde a la realidad histórica de la época.

mueve bicéfalamente en una y otra dirección, pero sin dejar de ser el eje de una sola maquinaria. El principio de intervención federal fue el instrumento político por excelencia —quizá el más importante en relación con la creación de una unidad política— mediante el cual se ejercieron el consenso y la coacción en México, Brasil y Argentina.

En particular, interesa resaltar el hecho de que las intervenciones federales no deben restringirse a su carácter jurídico, sino, tal y como se advirtió al principio de este artículo y de conformidad con Schmitt, antes que nada deben comprenderse como un concepto político. Espero que esto haya permitido trascender el equívoco de encapsular el principio de intervención federal como un término equivalente al de coacción. No sobra insistir en que dicho principio, constitutivo del federalismo, no sólo tuvo un carácter militar o bélico, sino que otras veces operó como un instrumento de control, compromiso y contrapesos políticos. A pesar de que los constitucionalismos federalistas analizados pueden calificarse de perversos o irregulares, por la presencia del fenómeno del coronelismo y los cacicazgos territoriales, es posible advertir en ellos una forma sutil de hacer política, que no elude una forma particular de *consenso restringido*.[53] El uso electoral de la intervención federal en los tres países estudiados, creo yo, sostiene este argumento.

La segunda idea que me interesa resaltar se refiere al lado creador del concepto de intervención federal. Sé, por supuesto, que sostener una posición de este tipo puede ser peligroso en términos ideológicos. Con un fundamento histórico, podría derivarse una postura que legitimara la coacción y la violencia hasta el grado de justificar la presencia de las dictaduras latinoamericanas de los siglos XIX y XX. Mi intención, desde luego, es otra. Me parece, independientemente de nuestras preferencias políticas, que las experiencias históricas estudiadas mostraron que el principio de intervención federal tuvo un efecto positivo correlativo al de sus males —autoritarismo, militarismo y ausencia de institucionalidad. Contribuyó nada menos que a la *constitución* —y no sólo a la conservación— de las unidades políticas latinoamericanas.

Por último, es indispensable decir algo más respecto a lo que denominé "la gran paradoja del federalismo". En definitiva, faltan estudios sobre la relación entre la identidad cultural y las instituciones políticas en el siglo XIX. Este artículo no es la excepción. Pero de cualquier forma vale la pena

[53] La idea de consenso restringido se refiere a los pactos logrados entre la clase política que realmente contaba en la época. Aquí no se olvida que la idea de consenso puede ser mucho más amplia y, sobre todo, referida a los sistemas democráticos contemporáneos. En esta última forma de consenso la presencia de las masas y su participación política mediante las votaciones ordinarias para los cargos de representación, los referendos y la participación popular, son elementos distintivos de una forma de consenso ampliado.

enunciar dos interrogantes: ¿en qué grado estuvo vinculada la eficiencia de las unidades políticas americanas del siglo XIX a la heterogeneidad cultural de sus espacios geohistóricos?, y ¿qué relación existió entre dicha heterogeneidad y el incremento o reducción de las intervenciones federales? Mi respuesta, al igual que procedieron los impresionistas en su época, no sobrepasa el terreno de la percepción. Partiendo de ésta, puedo señalar la presencia de una tensión ineludible entre las instituciones políticas y las diversidades culturales. Mientras las instituciones políticas —incluido el constitucionalismo federalista— tienden a exigir un proceso de homogeneización, las identidades culturales procuran, generalmente, asirse a sus costumbres y usos. Esta tensión puede ser menguada o regulada, pero nunca destruida del todo. El conflicto adquiere diversas modalidades que van desde el exterminio de la diferencia, coexistencia y fusión de la pluralidad, hasta el aislamiento o la indiferencia hacia la existencia de las diversidades culturales. Vale la pena, entonces, preguntarse: ¿fueron las instituciones políticas del siglo XIX el origen del conflicto y la pérdida de eficacia en el control político de las unidades políticas americanas? O, en su defecto, ¿fue la preexistencia de una gran heterogeneidad cultural la que obligó a las instituciones políticas a llegar al extremo de centralizar el poder político y aplicar instrumentos "autoritarios de gobierno" para preservar las existencias colectivas?

La presencia activa de las intervenciones federales en México, Brasil y Argentina parece indicar que la respuesta puede estar más cerca de esta última moción. El constitucionalismo federalista, en su acepción ampliada, puede ser también una condena: la condena de la uniformidad e igualación.

Siglas y referencias

Diputados — *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Fondo Reservado de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Senado — *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, Fondo Reservado de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Legislación completa — Dublán y Fernández, Colección Especial de El Colegio de México.

Bibliografía

Arroyo García, Israel

1998 "El ocaso de las alcabalas: el Porfiriato", *Investigación económica*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. LVIII, núm. 226, octubre-diciembre.

BIDART CAMPOS, Germán
1976 *Historia política y constitucional*, vol. I, Buenos Aires: Adiar.

BOTANA, Natalio
1977 *El orden conservador*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
1993 "El federalismo liberal argentino: 1852-1930", en Carmagnani.

CAMARGO, Aspásia
1993 "La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática", en Carmagnani.

CANSINO, César
1995 "El mito moderno del Leviatán: de Thomas Hobbes a Carl Schmitt", *Universidad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 538, noviembre.

CARMAGNANI, Marcello
1984 "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", en Buisson, Inge y Gunter Kahle (comps.), *Problemas de la formación del Estado y de la nación en hispanoamérica*, Koln: Wien, Bolhau Veerlag.
1991 "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en Chávez Hernández, Alicia y Manuel Miño Grijalva (comps.), *Cincuenta años de historia en México*, vol. II, México: El Colegio de México.
1993 (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas.
1994 *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas.

CASTILLO VELASCO, José María
1976 *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México: Comisión Nacional Editorial, Partido Revolucionario Institucional.

CHIARAMONTE, José Carlos
1991 *Mercaderes del litoral. Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*, México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

DUBLÁN, Manuel
s.f. *Colección legislativa completa de la República Mexicana con todas las disposiciones expedidas para la federación, Distrito Federal y Territorios*, México.

FORTE, Riccardo

1998 "Liberalismo y sistema electoral a fines del siglo XIX. Análisis comparativo de los casos mexicano y argentino", *Metapolítica*, núm. 5, vol. 2, enero-marzo.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel

1983 *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

HAMILTON, A., J. MADISON y J. JAY

1994 *El federalista*, México: Fondo de Cultura Económica.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia

1993 *La tradición republicana del buen gobierno*, México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas.

KELSEN, Hans

1995 *Teoría general del Derecho y del Estado*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

LIMANTOUR, José Ives

1965 *Apuntes sobre mi vida pública*, México: Porrúa.

LOVE, Joseph L.

1993 "Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1930", en Carmagnani.

MALAMUD, Carlos

1995 "La política electoral de la Liga Sur (1908-1912)", en Malamud (ed.), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica*, vol II, Madrid: Papeles de Trabajo, América Latina.

1997 "Elecciones, política y violencia. Las revoluciones argentinas de 1890 y 1893", artículo que aparece en este mismo volumen.

MONTESQUIEU, Ch.

1987 *El espíritu de las leyes*, México: Porrúa.

MURILO DE CARVALHO, José

1993 "Federalización y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento", en Carmagnani.

1995 *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*, México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas.

REYES HEROLES, Jesús

1988 *El liberalismo mexicano*, México: Fondo de Cultura Económica.

ROMERO, José Luis

s.f. *Estatutos, reglamentos y constituciones argentinas, 1811-1860*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos

1957 *El poder constituyente*, Buenos Aires: Editorial Argentina.

SCHMITT, Carl

1982 *Teoría de la constitución*, Madrid: Alianza Editorial

1983 *El concepto de lo político*, Madrid: Alianza Editorial.

SERRANO GÓMEZ, Enrique

1996 *Consenso y conflicto: Schmitt y Arendt. La definición de lo político*, México: Grupo Editorial Interlínea.

TENA RAMÍREZ, Felipe

1945 "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo VII, enero-diciembre.

1964 *Leyes fundamentales de México*, México: Porrúa.

TOINET, Marie-France

1994 *El sistema político de los Estados Unidos*, México: Fondo de Cultura Económica.

ZARCO, Francisco

1916 *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México: Imprenta I. Escalante.

ENTRE LA CONVENCIÓN Y EL CONSENSO: EL PRESIDENTE, EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LOS ESTADOS (1867-1917)

MARÍA LUNA ARGUDÍN
UAM-Azcapotzalco

En este ensayo, mediante el estudio de la intervención federal, se pretende analizar la compleja relación de la tríada formada por el presidente, el Congreso de la Unión y los estados.

Como instrumentos de análisis se utilizan los conceptos weberianos "innovación", "consenso" y "convención".[1] La hipótesis que articula este trabajo es que las innovaciones de carácter jurídico que dieron lugar a la Constitución de 1857 y después, en 1874, al restablecimiento del Senado, no llegaron a convertirse en una norma jurídica válida y consensada,[2] factor que contribuyó de manera destacada a que se inhibiera el desarrollo del federalismo en México. Intereses poderosos de corte confederalista condujeron a que, a pesar del aparato coactivo, se actuara de una manera constante y duradera en contra de la norma jurídica. De ahí que se encontrara la conciliación entre los intereses federales y los de los estados utilizando prácticas informales. A manera de epílogo se analizan las mismas tensiones en la Constitución de 1917.

[1] Max WEBER en su clásico *Economía y sociedad* presenta un breve capítulo "La economía, los órdenes y los poderes sociales", que dedica al estudio de la interacción entre coacción y consenso con base en la costumbre, la convención y el orden jurídico. El primer problema que podría resultar de la aplicación de estos conceptos es la extrapolación al ámbito político siendo que Weber los creó para el análisis económico. Pese a ello, creo que su riqueza resulta sugerente para el análisis político del Estado y en particular del orden jurídico.

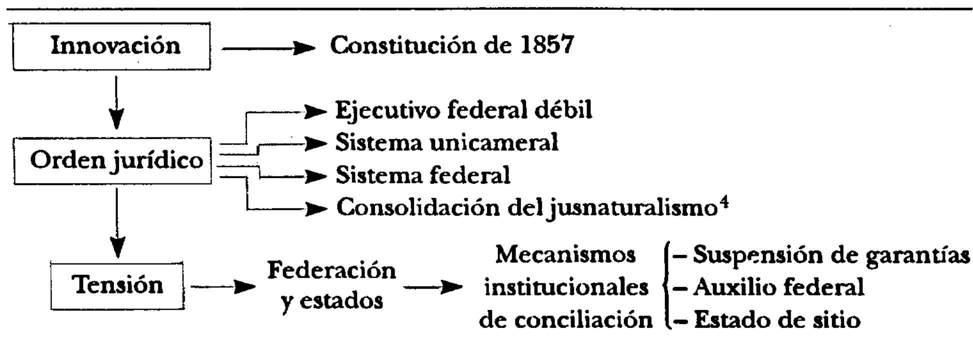
[2] Para Weber el consenso es mucho más que un simple acuerdo generalizado; es compulsorio, obedece a un orden jurídico, por lo que supone también el empleo de un aparato coactivo del Estado que se puede utilizar en contra de los actores que se oponen a las prácticas consensadas. La convención es un segundo concepto weberiano importante; a ésta se llega desde un tránsito de la costumbre. En la convención no se trata de influir en una conducta determinada por medio de alguna coacción ni por ninguna otra reacción que no sea la mera aprobación o desaprobación de un círculo humano que forma el "mundo circundante" de carácter político del actor.

La Constitución y la gobernabilidad

El punto de partida de este ensayo es una primera innovación cuya consecuencia fue la Carta Magna de 1857, siendo ésta la resultante de un pacto entre los grupos federalistas y confederalistas. El acuerdo entre estos grupos políticos determinó que la Constitución estableciera dos límites al presidente de la República, con el objeto de impedir el despotismo (entendido como la concentración en una sola mano del poder público): rodeó con amplias garantías la soberanía de los estados bajo un régimen federal e instauró un Poder Ejecutivo débil, otorgando al Congreso un franco predominio sobre el presidente y una gran autonomía en su labor legislativa, lo cual dio lugar a un sistema presidencialista débil o disminuido.[3]

El siguiente diagrama sintetiza la organización política que estableció la Constitución.

Diagrama 1
1857



[3] Algunos juristas lo han denominado "sistema semiparlamentario", otros prefieren llamarlo presidencialista débil o disminuido. Más allá de los calificativos debe tenerse en cuenta que la acción del Poder Legislativo se fortaleció precisamente para garantizar sus facultades y supremacía. Las principales características propias de la supremacía de la legislatura sobre el Ejecutivo son: la incapacidad del Ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, y la incapacidad del presidente para establecer el veto absoluto y aun suspensivo. Rabasa, 1990 [1912], p. 229.

El elemento que se considera de origen parlamentario es el artículo 29, que permitía la suspensión de garantías individuales; para ello se requería que el presidente actuara de acuerdo con su consejo de ministros y contara con la aprobación del Congreso. Éste es el único caso en que la Constitución otorga a los ministros una autoridad propia y no derivada de la del presidente.

Los elementos netamente presidencialistas son: la elección popular del jefe de gobierno; el hecho de que los secretarios de gobierno fueran designados por el presidente y pudieran ser removidos discrecionalmente por éste, y la falta de facultades del Ejecutivo para disolver al Legislativo. Moreno, 1993, p. 383.

[4] Los derechos del hombre garantizados por la Constitución podrían considerarse como un tercer límite al poder público. Entre la mayoría de los constituyentes se discutió ampliamente si los derechos del hombre eran de origen natural y anteriores a todo ordenamiento jurídico, pero este tema escapa a los alcances del presente trabajo.

La Constitución estableció un sistema unicameral, por lo que el Estado contaba con tres mecanismos de intervención federal:[5] suspensión de garantías individuales, estado de sitio (art. 29), y auxilio federal (art. 116).

En la medida en que el orden jurídico no estaba consensado, y por ende los notables regionales se resistían a las facultades que la Constitución otorgaba a la federación, se dificultó encontrar soluciones concertadas entre los estados y el gobierno federal. Esto se tradujo en múltiples pronunciamientos y rebeliones. Ante esta situación de ingobernabilidad el Ejecutivo se vio obligado a recurrir a la intervención federal en busca de una nueva articulación entre uno o varios de los grupos de poder regionales.

En términos generales se puede afirmar que Benito Juárez recurrió a la suspensión de garantías individuales, Sebastián Lerdo de Tejada acudió al estado de sitio, y Porfirio Díaz y Manuel González al auxilio federal y la desaparición de poderes.

El artículo 29 constitucional estableció la suspensión de garantías en caso de que se presentaran conflictos armados entre grupos de poder, o cuando existiera una rebelión en contra de las autoridades estatales o federales. Ante cualquiera de estas dos posibilidades el Ejecutivo Federal, con la aprobación del Congreso de la Unión, quedaría investido con facultades extraordinarias. En otras palabras, se establecía una dictadura por tiempo limitado.

El siguiente cuadro sintetiza las principales leyes y decretos que suspendieron garantías durante el gobierno juarista.

Fecha	*Decreto o circular*
1869	Ley que suspende garantías a salteadores y plagiarios
1870	Ley que prorroga hasta abril de 1871 la suspensión de garantías a salteadores y plagiarios
22 de enero de 1870	Decreto de suspensión de las garantías constitucionales que declara vigente la ley del 11 de diciembre de 1861
15 de febrero de 1870	Circular del Ministerio de Hacienda que manda hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados contra el gobierno
23 de marzo de 1870	Circular del Ministerio de Hacienda que recomienda el cumplimiento de la ley de 31 de enero de 1870 sobre responsabilidad pecuniaria de los sediciosos

[5] La intervención federal era entendida como una garantía de la existencia política. De acuerdo con el modelo federal los estados delegaban una parte de su soberanía en la federación; a cambio ésta se reservaba el *jus belli* o facultad para afrontar una lucha armada, con un doble objeto: proteger a los estados miembros de agresiones extranjeras y mantener el orden interno.

30 de mazo de 1870	Decreto que sanciona a los sustraídos de la obediencia del gobierno
9 de abril de 1870	Ley que suspende algunas garantías para plagiarios y salteadores
17 de mayo de 1872	Decreto que declara que continua vigente la ley de 2 de diciembre de 1871 sobre facultades extraordinarias
27 de julio de 1872	Decreto que concede amnistía general por delitos políticos
2 de agosto de 1872	Decreto que declara que se levanta el estado de sitio del estado de Zacatecas

Fuente: Hiriart Urdanivia y Guzmán Galarza, t. IV, 1982.

La ley que suspendió garantías a salteadores y plagiarios, y que se mantuvo vigente de 1869 a 1871, permitió la ejecución sumaria de los sospechosos, incluso políticos. La severa ley de 1870, que declaró vigente la del 11 de diciembre de 1861, suspendió gran parte de las garantías individuales.[6] Era una respuesta a la llamada "rebelión del norte" encabezada por Francisco Antonio Aguirre y Pedro Martínez en San Luis Potosí, y por el diputado federal Trinidad García de la Cadena en Zacatecas.[7]

A la suspensión de garantías —como se puede apreciar en el cuadro— siguió el decreto de estado de sitio de Zacatecas, entidad que perdió su soberanía por dos años.

La suspensión de garantías individuales condujo al gobierno de Juárez, según él mismo lo reconoció, a lidiar "entre dos peligros, por un lado el de tolerar desórdenes cuando se pide su remedio, y por otro, el de violar la independencia de los estados".[8]

Como respuesta a esta dicotomía, el Ejecutivo en 1870 solicitó al Congreso que reglamentara el auxilio federal o garantía federal contenida en el artículo 116 para "dar auxilio a los estados en caso de sublevación o trastorno interior".[9]

La iniciativa de ley también intentó regular los conflictos entre poderes. Su objetivo era normar una práctica informal frecuente que consistía en que

[6] Este precepto, también conocido como la ley de 22 de enero de 1870, establecía que las propiedades de las personas podían ser ocupadas sin consentimiento; los militares podían exigir bagaje, alojamiento y servicio personal a los particulares; restringía la libertad de imprenta, y normaba los juicios políticos. Se reproduce en Hiriart Urdanivia y Guzmán Galarza, 1982, t. IV, pp. 154-156.

[7] Esta rebelión fue una de las que mayor consternación causaron debido a que era acaudillada por militares prestigiados, abarcaba importantes centros de riqueza e influencia política, y llegó a controlar San Luis Potosí, entidad que era considerada militarmente como la clave de toda la frontera norte. Al descubrirse los archivos de los rebeldes se encontró que los diputados federales porfiristas Justo Benítez y Manuel Zamacona estaban implicados en la rebelión.

[8] "Discurso pronunciado por el presidente de la República en la apertura del 6º Congreso de la Unión", en Tamayo, 1970, t. 15, p. 306.

[9] *Idem.*

el presidente de la República fungía como árbitro de las tensiones en el interior de los estados;[10] así el proyecto del Ejecutivo permitía la intervención federal inmediata en caso de que se hubiera llegado a las armas, pero con la condición de que la legislatura y el gobernador lo solicitaran.

La iniciativa fue desechada en una apretada votación de 90 diputados a favor y 94 en contra, debido a que se presentó al Congreso en vísperas de las elecciones presidenciales de 1871. Los diputados temían que sirviera para excluir de la contienda electoral a los estados que se oponían a la reelección de Juárez como presidente.[11] De manera que el artículo 116, por razones enteramente coyunturales, quedó sin reglamentarse.

El tercer instrumento de intervención federal consistía en la facultad senatorial para declarar la desaparición de poderes.

La historia de este mecanismo de control naturalmente está íntimamente ligada a las tentativas por establecer el Senado.[12] La Constitución de 1857, aunque estableció un sistema unicameral, también consignó dos principios fundamentales: el principio popular y el de los estados de la federación. El primero estaba representado por la Cámara de Diputados; el segundo, por la falta de un Senado, se encontraba sin representación.[13] Esta doble repre-

[10] El gobierno federal, con el auxilio de Sebastián Lerdo de Tejada (ya fuese como secretario de Gobernación, presidente de la Suprema Corte de Justicia o de la República), buscó dos posibles soluciones por medios extrainstitucionales. La primera, valiéndose de comisionados de Lerdo o del presidente que trataron de mediar entre los diversos grupos en conflicto en el interior de los estados. El segundo mecanismo consistió en sustituir a los gobernadores con otros ajenos a los grupos de poder regionales, enfrentados y fieles al Ejecutivo, pero comprometidos a mediar en el conflicto. Por ejemplo, el gobernador provisional Juan N. Méndez, identificado con la oposición porfirista, fue removido del cargo en 1867. Fue sustituido por Rafael J. García, hombre incondicional de Lerdo. Sin embargo, Méndez volvió a postularse en 1868 como candidato a la gubernatura. Éste se atribuyó la victoria, pero un fragmentado congreso estatal declaró electo a Rafael J. García. En respuesta, Méndez encabezó una rebelión; a causa de ésta el gobernador fue sustituido por Ignacio Romero Vargas, otro hombre incondicional de Lerdo. Los comicios de mayo de 1868 para elegir gobernador constitucional favorecieron a Romero Vargas, quien permaneció en el cargo hasta la rebelión de Tuxtepec. "Instrucciones rurales en el estado de Puebla, 1868-1870", en CONTRERAS CRUZ, CRUZ BARRERA y TÉLLEZ GUERRERO, 1993, pp. 17, 22, 23 y 31; COSÍO VILLEGAS, 1970, vol. 1, p. 168.

[11] Intervención de Rafael Dondé en *Diputados*, 1870, vol. IV, p. 438.

[12] El gobierno provisional de Benito Juárez en 1867 impulsó varias iniciativas con la intención de fortalecer al Poder Ejecutivo y establecer un auténtico sistema presidencialista. Este esfuerzo se expresó en la *Convocatoria para la elección de supremos poderes del 14 de agosto de 1867* la cual se acompañaba de un plebiscito que consultaba sobre las siguientes reformas: restablecer el Senado, facultar al presidente de la República con veto suspensivo en las primeras resoluciones del Poder Legislativo, y que la comisión permanente del Congreso tuviera restricciones para convocar a sesiones extraordinarias. Ninguna de estas reformas, excepto la del Senado, fue introducida en la Constitución. La convocatoria se reproduce íntegra en GUZMÁN GALARZA e HIRIART URDANIVIA, 1982, t. IV. Es posible que no se contabilizaran los votos emanados del plebiscito, ya que se temía que los resultados fueran adversos. De hecho, la prensa informó que 897 votos habían sido en favor de las reformas, 2 352 en contra, y 6 500 no reconocían al Ejecutivo el derecho de reformar la Constitución. *El Correo de México*, México, D.F., 28 de septiembre de 1867 citado en PERRY, 1978, p. 43. núm. 28.

[13] 5º Congreso. Sesión del 18 de abril de 1870, en CASILLAS, 1985, p. 69.

sentación era el sustento del modelo federal. De acuerdo con éste, el equilibrio constitucional permite conciliar "el principio de la unidad de la comunidad política con la autonomía de sus partes", e impide la subrepresentación de los estados con escasa población.[14] De manera que la representación estadual en el Senado, hace de éste un órgano de conciliación de los intereses de los estados y los de la federación.

En el diagrama 2 se sintetizan los argumentos que los grupos gobiernistas esgrimieron para establecer el Senado como una innovación al orden jurídico. La Cámara Alta permitiría introducir la representación federal en el Poder Legislativo, instaurar un cuerpo que moderara las fricciones entre el Legislativo y los otros poderes de la unión, y establecer un órgano en el que se dirimieran los conflictos de los estados. La misma problemática se encuentra presente en la mayor parte de los países federales.[15]

La particularidad del caso mexicano radica en que los diputados reconocían las innumerables ocasiones en que la Cámara había sobrepasado sus atribuciones, convirtiéndose en un "poder despótico" al aprobar la suspensión de garantías individuales. De manera que el Legislativo admitió que no había sido capaz de defender las libertades individuales ni la soberanía de los estados, funciones primigenias que formalmente le correspondían.

En el mismo diagrama 2 se muestran las tensiones que produjo esta innovación. Los diputados que se mostraban en favor de las reformas defendían que para pacificar el país era necesario suprimir los poderes regionales rebeldes, y para ello creían que resultaba imprescindible fortalecer al presidente. En consecuencia, se debía limitar al Legislativo debido a que algunos de sus diputados eran representantes de dichos intereses.

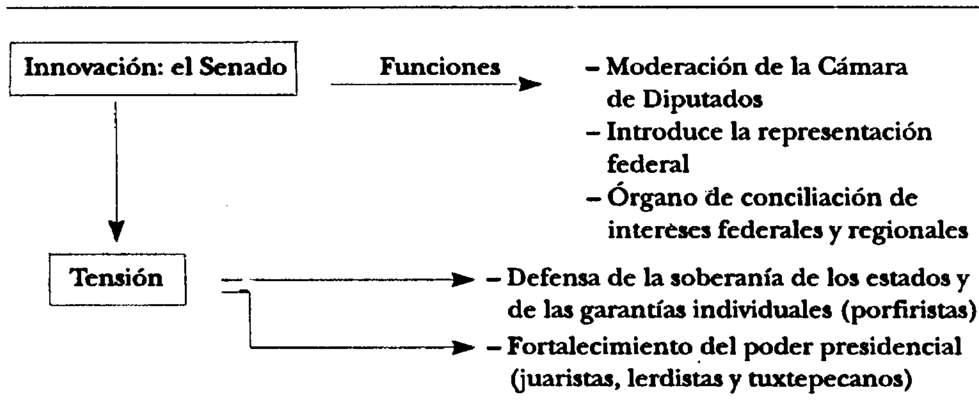
Los opositores se resistieron a que se introdujera el Senado porque veían en éste un instrumento de intervención del Ejecutivo en la vida interior de los estados, y por tanto socavador de su soberanía. Así, su propósito era establecer una confederación que se caracterizara por la debilidad de la administración central. Pero se debe hacer hincapié en que

[14] LEVI, 1991, p. 635. La Cámara de Diputados representa al pueblo de la federación en una medida proporcional al número de electores, mientras que el Senado es elegido por los ciudadanos de cada uno de los estados con un número igual de representantes independientemente de la población con que cuenten. De esta manera se solucionaba el problema de representación de los estados pequeños frente a los densamente poblados, lográndose un equilibrio entre ellos. Ante la falta de esta representación federal, el voto de los estados pequeños sufría de una constante subrepresentación. Intervención de Rafael Dondé, 5º Congreso. Sesión del 23 de abril de 1870, en CASILLAS, 1985, p. 174.

[15] Ésta no era una peculiaridad del caso mexicano; ha sido un argumento que se encuentra, por ejemplo, en Brasil, Estados Unidos, Inglaterra, la Confederación Suiza y la Confederación Germánica, experiencias históricas que se mantienen como referentes explícitos en las discusiones del Congreso. 5o. Congreso. Sesión del 23 de abril de 1870. Intervención de Rafael Martínez de la Torre, en CASILLAS, 1985, pp. 211-218.

enmascararon este anhelo presentándolo como una defensa a ultranza del federalismo.

DIAGRAMA 2
Demanda legislativa y resistencias para restablecer el Senado
1867 - 1877



El punto de confluencia que permitió al Congreso aprobar la reforma constitucional se encontró cuando la Comisión de Puntos Constitucionales fusionó en un mismo argumento estas dos posturas: el principio federal y el control del poder presidencial por parte del Legislativo. Es decir, la Cámara de Diputados con la ayuda del Senado podría ejercer una mejor vigilancia sobre el Ejecutivo evitando que éste extendiera su esfera de acción.

Cabe señalar que esta confluencia fue coyuntural y los antiguos porfiristas lucharían en 1877 en contra de los tuxtepecanos para que se aboliera el Senado, como se verá más adelante.

El Ejecutivo y los grupos gobiernistas veían en la facultad senatorial de desaparición de poderes una fórmula que permitiría restablecer el orden constitucional cuando éste hubiera desaparecido en un estado.[16] La importancia de esta facultad senatorial era "evitar esos disturbios, esos trastornos que han conmovido no sólo a los estados, sino a toda la República".[17]

La legislación diferenció dos posibles casos: la desaparición de poderes y el conflicto entre poderes. Para el primer caso se facultó al Senado para determinar que había llegado el momento de nombrar un gobernador

[16] 7º Congreso. Intervención de Martínez de la Torre. Sesión del 24 de noviembre de 1873, en *Diputados*, p. 443.
[17] 7º Congreso. Intervención de Gumersindo Enríquez. Sesión del 23 de octubre de 1873, en *Diputados*, pp. 427-428.

provisional; la designación quedó a cargo del presidente con la aprobación del Senado. El nuevo gobernador convocaría a elecciones, en las que él no podría ser electo gobernador constitucional.[18] Era evidente que el presidente nombraría a un gobernador provisional que le fuese leal, e incluso por el sólo hecho de asumir la gubernatura bajo esas circunstancias quedaría subordinado al Ejecutivo y al propio Senado.

En el segundo caso, ante un conflicto de poderes el Senado podría intervenir si así lo solicitaba el gobernador o la legislatura. De la misma manera, podría calificar si había llegado el momento de declarar desaparecidos los poderes cuando se interrumpiera el orden constitucional por causa de un conflicto de armas. Entonces el Senado dictaba su resolución, sujetándose a la Constitución general y a la del estado.[19]

El estado de sitio era el cuarto instrumento de intervención federal. Éste encontraba justificación en la interpretación del artículo 29 constitucional. Juárez lo utilizó para reprimir la rebelión zacatecana. Sin embargo, y a pesar de la oposición porfirista en el Congreso,[20] el gobierno constitucional de Lerdo de Tejada incrementó su aplicación ante la rebelión cristera en 1875,[21] y ante la de Tuxtepec en 1876.

Al mediar el año de 1876, once entidades políticas se encontraban bajo estado de sitio;[22] la oposición lo atribuyó a una estrategia de Lerdo para asegurar su reelección presidencial, ya que en la mitad de los distritos electorales no se celebraron los comicios.[23]

[18] 7º Congreso. Intervención de Rafael Dondé. Sesión del 24 de noviembre de 1873, en *Diputados*, pp. 447-448, y artículo 72, B. fr. V y VI, en TENA RAMÍREZ, 1988, p. 703.

[19] Artículo 72, inciso B. fr. V y VI, en TENA RAMÍREZ, 1988, p. 703.

[20] La oposición indicó que el estado de sitio violaba la soberanía de los estados y basó su argumentación en la iniciativa de ley de 24 de mayo de 1871, que lo declaró anticonstitucional, misma que no fue aprobada. El proyecto establecía que "el Ejecutivo de la Unión no puede declarar en estado de sitio ningún estado de la Federación, ni una parte de cualquiera de ellos, sin especial autorización del Congreso para cada caso". 7º Congreso. Intervención de Pérez Gallardo y Joaquín Alcalde, en *Diputados*, pp. 548 y 560.

[21] El pronunciamiento se inició con el Plan de Nuevo Urecho del 3 de marzo de 1875 y fue suscrito por Abraham Castañeda y Antonio Reza. Disponía la abolición inmediata de la Constitución de 1857, sus adiciones, reformas y leyes reglamentarias, en particular las Leyes de Reforma elevadas a rango constitucional en 1873. COSÍO VILLEGAS, 1970, p. 776. La revuelta cristera ocupó los estados de Michoacán, Guanajuato, Querétaro y Jalisco. 8º Congreso. "Apertura de sesiones del octavo congreso constitucional, 16 de septiembre de 1875", en *Diputados*, vol. 1, pp. 80-81.

[22] Las declaraciones de estado de sitio que están documentadas son las siguientes: Oaxaca y Jalisco, 9 de febrero; Tlaxcala, 9 de marzo; Veracruz, 13 de marzo; Chiapas, 2 de abril; Tabasco, 25 de mayo; Sinaloa, 20 de junio; Zacatecas, 13 de septiembre; y Tamaulipas 17 de octubre de 1876. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Completa*, vol. XIII, citado por Israel ARROYO (mecanuscrito).

[23] La comisión escrutadora de la Cámara de Diputados argumentó que las elecciones se habían desarrollado bajo estado de sitio desde 1861 "y desde entonces no se presentó la más leve protesta", en consecuencia ello "no encierra vicio esencial que las invalide". "Dictamen de la comisión escrutadora de la Cámara de Diputados", en 7º Congreso. *Diputados*, 1876, p. 322.

El Plan de Tuxtepec con el que Díaz se levantó en armas en enero de 1876 era una severa crítica a los mecanismos de los que se había valido la administración lerdista para gobernar. Mostraba la violación sistemática del sufragio y de la soberanía de los estados. Acusaba al presidente de haber sustituido a los gobernadores de Coahuila, Oaxaca, Yucatán y Nuevo León, por sus amigos.[24]

En efecto, Lerdo controló los estados de Jalisco y Nuevo León, declarándolos en estado de sitio. También es cierto que el gobierno central tuvo una participación decisiva en los procesos electorales, y con ello le fue posible garantizar que el Congreso de la Unión se integrara con una mayoría gobiernista que le resultaba indispensable incluso para legislar, y más aún para implementar la intervención federal, para lo cual necesitaba de la aprobación y cooperación de los congresistas.

Para el grupo político confederalista los casos de Jalisco y Nuevo León se convirtieron en referentes obligados para exigir la abolición del Senado. Por ello, conviene revisarlos brevemente.

En Jalisco el conflicto se presentó entre los partidarios de Lerdo (grupo que se aglutinó en torno a éste desde 1867) y los de Ignacio Vallarta, connotado porfirista y hombre fuerte de la región. En los comicios de 1876 para diputados locales resultó electa la fórmula vallartista. Los lerdistas, con el apoyo del general José Ceballos, comandante de la Cuarta División militar, formaron una segunda cámara, que se conoció como "fusionista". Ésta declaró sujetos de juicio político al gobernador y al presidente del Supremo Tribunal de Justicia del estado. La legislatura partidaria del gobernador Camarena solicitó el auxilio federal. Sin embargo el secretario de Gobernación, bajo el pretexto de no distinguir cuál de los gobiernos jaliscienses era legítimo, solicitó al Senado la resolución del conflicto.[25]

Ante el avance militar tuxtepecano, Ceballos declaró en estado de sitio a la entidad. Por su parte, el Senado ratificó la desaparición de poderes.[26]

En lo que se refiere a Nuevo León, el general Pedro Martínez se sublevó en agosto de 1875 con motivo de las elecciones locales. Carlos Fuero, comandante militar en la región, prestó el auxilio de las fuerzas federales y asumió los mandos político y militar,[27] con lo que la entidad quedó bajo estado de sitio.

Para mayores, detalles se puede consultar el Plan de Salamanca (con el que José María Iglesias se levantó en armas y encabezó la rebelión decembrista), que consideró la reelección de Lerdo ilegal.

[24] Se reproduce en MATUTE, 1984, p. 323.

[25] MURIÁ, 1988, p. 323.

[26] GONZÁLEZ OROPEZA, 1987, p. 56.

[27] "Informe del ministro de Guerra, por acuerdo del presidente, sobre los sucesos en Nuevo León." 7º Congreso. Sesión del 20 de septiembre de 1875, en *Diputados*, 1875, vol. 1, pp. 88-92.

En realidad se había promovido un golpe de estado en un complicado juego. Juárez y Lerdo habían intentado, sin éxito, la conciliación política entre los notables del estado y la federación. Esta problemática se complicó con el triunfo electoral de Jerónimo Treviño en 1875, porfirista y hombre fuerte del estado. La historiografía y la prensa de la época afirman que "el presidente Lerdo en combinación con Fuero y Martínez, fraguó un lanzamiento armado que justificó la declaración de estado de sitio. Por medio de la fuerza arropada de legalidad, el centro retomó las riendas de la política local".[28]

En Nuevo León, al igual que en Jalisco, una vez consumado el estado de sitio, el Senado declaró la desaparición de poderes.

La oposición porfirista vio estos hechos como un sometimiento violento de los estados y un ataque a su soberanía, y en efecto lo era. En ambos casos existía una legislatura legítima que hubiera podido designar un gobernador provisional y reconstruir así los poderes del estado. Además, el Senado se había extralimitado en sus funciones: con la desaparición de poderes había anulado las elecciones locales, para lo que no estaba facultado.[29]

El Plan de Tuxtepec establecía en sus considerandos que el Senado restringía las facultades de la representación nacional y la soberanía de los estados; así recogía las demandas del grupo porfirista que se había opuesto sistemáticamente a que se estableciera el Senado.

Una vez que Porfirio Díaz asumió la presidencia de la República se promulgó la convocatoria electoral para integrar los tres poderes de la unión. Esta convocatoria no reconocía las reformas aprobadas en 1874, es decir, implicaba la desaparición *de facto* de la Cámara de Senadores.

El nuevo gobierno se enfrentaba a dos problemas; por una parte la fractura del grupo porfirista: una facción insistía en la desaparición del Senado, y por otra, el nuevo gobierno se encontraba en un estado de invalidez jurídica.

La alianza porfirista que formó la oposición a los gobiernos de Juárez y Lerdo se conformaba con las bases militares de Díaz, grupos regionales enfrentados a Lerdo y que por razones coyunturales se habían unido al general oaxaqueño, pero también estaban presentes algunos intelectuales que se proponían la aplicación de la Carta Magna a partir de un federalismo a ultranza y con un gobierno central débil. Mientras fueron miembros de la oposición pudieron formar una alianza que ahora en el gobierno se había roto.

El estado de invalidez jurídica nacía precisamente porque no se había integrado el Senado. En cuanto únicamente se habían elegido diputados,

[28] MENDIRICHIAGA, p. 525, citado en GARCÍA VALERO, 1989, p. 117.

[29] Éstos fueron los argumentos del senador Salas, quien presentó en ambos casos un voto particular. Ambos se reproducen en GONZÁLEZ OROPEZA, 1987, p. 57.

luego se concluía que éstos sólo podrían ejercer las facultades de la Cámara Baja. Si había de reformarse la Constitución, debía hacerse por los caminos que ésta marcaba —había anunciado Díaz en su primer informe al Congreso.[30]

El Ejecutivo trató de reinstalar el Senado no sólo por estas razones, sino que además debieron haber pesado las consideraciones que en su momento hicieron los impulsores del restablecimiento de esta institución, ya que servía al gobierno para moderar a la combativa Cámara de Diputados y, sobre todo, era una institución que permitía reinstalar el orden público. A estas instancias de mediación, Díaz no parecía dispuesto a renunciar.

De manera paralela, un grupo de diputados presentó una iniciativa de ley para que la Cámara de Senadores fuera suprimida "recobrando la Cámara de Diputados las facultades de cámara unitaria".[31]

Con base en esta propuesta, la Comisión de Puntos Constitucionales elaboró un dictamen más moderado que conservaba la función colegisladora del Senado y la representación federal. El dictamen, siendo expresión del grupo confederalista, declaraba que "el Senado tal como existe hoy, es la muerte del sistema federal", como lo demostraban las experiencias de Jalisco y Nuevo León. Considerado el Senado como el mejor instrumento para "un gobernante tiránico", el dictamen proponía que se derogaran las fracciones quinta y sexta del artículo 72, letra B; es decir, lo relativo a desaparición de poderes y reconstitución de los estados.[32] La discusión sobre la reforma a las facultades del Senado, no se llevó a efecto y fue aplazada indefinidamente por una moción suspensiva.[33]

En el Congreso se presentaban de nueva cuenta viejos antagonismos; por un lado se promovía "la salud pública" identificada con el fortalecimiento del Ejecutivo, y con ello la supresión de los conflictos entre poderes en los estados.[34] Por otra parte se defendía la soberanía de los estados desde un horizonte confederalista.

[30] Cámara de Diputados, 1966, p. 8.

[31] La iniciativa fue presentada por Ireneo Paz y Emilio Cantoy apoyados por catorce diputados más. La fuente no especifica el nombre de estos diputados. Sesión del 24 de abril de 1877, en *Diputados*, vol. 1, p. 677.

[32] El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, fue redactado por Alfredo Chavero y Atilano Sánchez. "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa presentada por el Ministerio de Gobernación sobre reformas a elección de senadores y facultades que tiene el Senado para resolver cuestiones del régimen interior de los estados", en *Diputados*, 1877, vol. 1, p. 701.

[33] El diputado Bermúdez propuso que se resolviera el asunto del Senado una vez que se hubiera convertido en ley la promesa tuxtepecana de no reelección. 8º Congreso. Intervención de Bermúdez en la sesión del 9 de mayo de 1877, en *Diputados*, 1877, vol. 1, p. 811.

[34] Con estos mismos objetivos el Ejecutivo presentó el 7 de abril de 1877 un proyecto de ley orgánica del artículo 116 constitucional que proponía que en caso de sublevación en contra de los poderes de un estado, bastaba que el gobernador o la legislatura pidieran protección al

León Guzmán fue uno de los pocos actores políticos que salvaron esta falsa paradoja. El jurisconsulto sostenía que los hábitos y costumbres de origen monárquico y centralista habían propiciado una obediencia pasiva al gobierno federal; por ello proponía "dar impulso al principio federativo, llevarlo hasta su último desarrollo. El medio de lograr esto, es infiltrarlo en la vida del gobierno nacional, por medio de una segunda cámara que sea el representante directo y activo de los estados".[35] De esta manera, Guzmán proponía que el Senado impulsara el federalismo en contra del fortalecimiento del presidente.

Desafortunadamente pocos siguieron las directrices propuestas por Guzmán, y el Ejecutivo logró controlar al Senado y a la Cámara de Diputados por medio de la cuidadosa negociación de los procesos electorales en varios ámbitos: la selección de los candidatos y electores, el escrutinio de votos y la calificación de las credenciales. Este proceso de negociación no siempre fue consensado, por lo que frecuentemente en los comicios se registraron irregularidades, fraude y violencia.[36]

El Senado impuesto

En el diagrama 3 se muestra la hipótesis que articula este apartado. El orden jurídico consensado prefería un Ejecutivo débil; la tradición había legitimado las prácticas informales sobre el derecho estatuido, a lo que se añadía la incapacidad de establecer un consenso sobre la facultad senatorial de desaparición de poderes. La oposición y los grupos gobiernistas ensayaron diversas estrategias que pusieron de manifiesto las facultades incompletas que se habían conferido al Senado. La falta de consenso condujo a que los senadores en la década de los años 1880-1889 se negaran a calificar la legitimidad de los poderes enfrentados. Los conflictos entonces fueron solucionados por el Ejecutivo, mediante compromisos extraconstitucionales, que el Senado ratificó. Esta institución dejó de cumplir la función para la que había sido creada: la conciliación de los intereses estatales y federales. La reforma constitucional que permitió la reelección indefinida ratificó la convención aceptada mayoritariamente por la cual el presidente solucionó los conflictos por medio de prácticas informales.

---

presidente de la República, para que éste impartiera los auxilios solicitados; si el trastorno era producto de conflicto entre los poderes, el Ejecutivo Federal apoyaría a la legislatura; en caso de que los poderes de un estado desconocieran la autoridad del presidente, éste quedaba autorizado para desconocer a las autoridades rebeldes y nombrar a un gobernador provisional. La iniciativa ni siquiera fue discutida por la Cámara. Citado en VALADÉS, 1987, vol. 1, p. 28.

[35] GUZMÁN, 1987 [ca. 1871], p. 136.

[36] Para mayores detalles véase PERRY, 1978.

En el mismo diagrama se sintetizan los principales conflictos que se registran en el periodo.

DIAGRAMA 3

1875-1886

Intervención federal extrainstitucional:

Conciliación	Chihuahua, 1877 Puebla, 1880 Michoacán, 1880

Intervención federal:

Auxilio federal y desaparición de poderes	Sonora, 1879 Jalisco, 1875 Nuevo León, 1875 Puebla, 1878 Colima, 1879 Jalisco, 1882 Zacatecas, 1882 Coahuila, 1884 Nuevo León, 1885 Tabasco 1886

Convención:

- Prácticas informales de conciliación sobre el derecho estatuido
- Falta de consenso sobre las funciones de conciliación federal del Senado (invalidez jurídica y falta de obediencia a éste)
- El Senado se niega a calificar la legitimidad de poderes, atribución que también niega al Ejecutivo

1892-1910

Innovación:

- Reelección indefinida de los poderes de la Unión
- Ratifica la convención: prácticas informales de conciliación sobre el derecho estatuido

El triunfo de la rebelión de Tuxtepec, en diciembre de 1876, condujo a que se reformularan los pactos formales e informales entre Porfirio Díaz y las élites regionales. El Ejecutivo, con el propósito de pacificar al país, ensayó varias estrategias en las que el Senado tuvo una destacada participación.

En primer lugar, en 1877 se excluyó de los cargos de representación popular a todo aquel que hubiera cooperado con los gobiernos de Lerdo y de Iglesias.[37]

La segunda estrategia de pacificación fue la intervención federal que en 1877 y 1878 se orientó en contra de los gobernadores que se consideraban de filiación no tuxtepecana. En Colima bastó con que Díaz solicitara al gobernador iglesista Filomeno Bravo su renuncia; poco después, Bravo murió asesinado.[38] Mientras que en Sonora el Ejecutivo federal alentó el conflicto entre la Legislatura y el gobernador lerdista Vicente Mariscal, quien pese a que solicitó la desaparición de poderes fue sometido por medio del auxilio federal.[39] Conviene destacar que el Senado se negó a cumplir con sus facultades constitucionales: no calificó si había llegado el caso de declarar la desaparición de poderes, y tampoco la manera en que el Ejecutivo había aplicado el artículo 116, argumentando que el conflicto había desaparecido.[40]

Al mediar 1878 la administración de Díaz cambio de estrategia e inició una política de conciliación nacional alentando la resignificación de alianzas con connotados lerdistas y ex colaboradores del imperio de Maximiliano, proceso que se expresó en la integración de la 9a. Legislatura Federal. Al mismo tiempo se inició la conciliación de los intereses de la federación y los intereses regionales estableciendo nuevos pactos. El mejor ejemplo lo constituye el caso chihuahuense, en el que el lerdista Luis Terrazas[41] regresó a la gubernatura de su estado por medio de una revuelta local.[42]

[37] "Convocatoria de 23 de diciembre de 1876", en 8º Congreso. *Diputados*, 1877, vol. 1, pp. 5-7. A mediados de 1877 se celebraron elecciones para gobernadores constitucionales que mantuvieron las mismas restricciones, por lo que frecuentemente los gobernadores interinos fueron ratificados como constitucionales.

[38] Por órdenes de Díaz, el general tuxtepecano Doroteo López asumió el 27 de enero los mandos civil y militar y declaró en estado de sitio a Colima. Bravo explicó a Díaz que a pesar de que se lesionaba la soberanía del estado, obedecería en aras de preservar la paz pública, pero no sin antes presentar una formal protesta. "Respuesta de Díaz a la Carta de Francisco Tolentino a Porfirio Díaz de julio 8 de 1878", en CARREÑO, 1960, t. 29, p. 193, y ORTOLL, 1988, p. 211.

[39] Al triunfar la rebelión de Tuxtepec Vicente Mariscal se desempeñaba como gobernador y comandante militar y había declarado en estado de sitio a la entidad. Fue ratificado en su cargo, y con las elecciones celebradas en 1878 se convirtió en gobernador constitucional. En 1879 la legislatura local, dominada por tuxtepecanos, en un juicio político lo declaró culpable de la violación de varios artículos de la constitución local. La legislatura solicitó el auxilio federal de la fuerza armada, mismo que le fue concedido, mientras que Mariscal fue declarado en rebeldía. Sesión del 17 de abril de 1879, en *Diputados*, pp. 30-31.

[40] Sesión del 3 de mayo de 1879, en *Diputados*, pp. 61-71.

[41] En 1860, Terrazas se desempeñó por primera vez como gobernador del estado. Su apoyo a la causa liberal durante la guerra de Reforma y la Intervención le permitió continuar reeligiéndose. Durante las revueltas de La Noria y de Tuxtepec se mantuvo del lado del gobierno constitucional. Para mayores detalles véase SIMS, en FALCÓN, 1992, pp. 148-168.

[42] En agosto de 1879 la facción de la legislatura favorable al general Terrazas promovió una revuelta local con el Plan de Guerrero, que se oponía a la imposición de un nuevo

En esta ocasión la conciliación entre los intereses federales y regionales se cimentó en un acuerdo explícito: el presidente reconocía que el hacendado "ha sabido librar [al estado] de los horrores de la revolución y de los extremos de las invasiones de los salvajes",[43] lo que era fundamental para la federación, ya que el éxito de la campaña militar contra los "indios bárbaros" formaba parte de los acuerdos entre el gobierno mexicano y el estadunidense para restablecer relaciones diplomáticas.[44] En 1880 el poderoso hacendado volvió a desempeñarse como gobernador con la aprobación de Díaz. Terrazas se comprometió a apoyar las elecciones presidenciales de 1880 en el sentido que el general tuxtepecano normara, y a mantener lo que Terrazas llamaba como "nuestro partido perfectamente compacto".[45] No obstante, el gobierno de Díaz ejerció una estrecha vigilancia sobre el poderoso gobernador chihuahuense; por este motivo mantuvo a Jerónimo Treviño como jefe militar de la zona, quien incluso ayudó a Terrazas a disolver a los grupos tuxtepecanos que se oponían a su gobierno.[46] El chihuahuense de una manera u otra continuaría influyendo en el estado hasta 1911.[47]

Los crecientes resultados conseguidos con la política de conciliación fueron obstaculizados por la reforma constitucional de 1878, que prohibió la reelección consecutiva del presidente y los gobernadores, ya que alentó las esperanzas de connotados porfiristas y tuxtepecanos para contender por la primera magistratura y los gobiernos de los estados. En cambio, para Díaz y los gobernadores en funciones implicó establecer nuevas alianzas para tratar de asegurar que sus partidarios se mantuvieran en el poder. Esto dio lugar a que se abriera una nueva etapa que se extiende de 1879 a 1885, y que

---

impuesto. A pesar de que el gobernador Ángel Trías fue apoyado por Díaz, quien envió al general Gerónimo Treviño a sofocar la revuelta, este último llegó demasiado tarde y triunfó el Plan de Guerrero. Terrazas asumió la gubernatura que fue legitimada por el voto de la legislatura, que le otorgó facultades en "todos los ramos de la administración" para reprimir la revuelta que al parecer él mismo había propiciado. "Carta de Ángel Trías a Porfirio Díaz de febrero 6 de 1879", en CARREÑO, 1961, t. 30, p. 28.

[43] *Ibid.*, p. 217.

[44] "Carta de Gerónimo Treviño a Porfirio Díaz de diciembre 8 de 1879", en *ibid.*, p. 122. Otros puntos de acuerdo entre Terrazas y Díaz fueron la reorganización de los empleados de Hacienda federales que "se portan mal", y las medidas que Terrazas aplicó para impedir el contrabando que se llevaba a cabo "con grave perjuicio del tesoro nacional". "Carta de Luis Terrazas a Porfirio Díaz de enero 2 de 1880", en *ibid.*, p. 154. "Carta de Luis Terrazas a Porfirio Díaz de marzo 4 de 1880", en *ibid.*, pp. 203-204.

[45] "Carta de Luis Terrazas a Porfirio Díaz de marzo 10 de 1880", en *ibid.*, p. 215.

[46] "Carta de Luis Terrazas a Porfirio Díaz de marzo 30 de 1880", en *ibid.*, pp. 227-228. "Carta de Ángel Trías a Porfirio Díaz de febrero 22 de 1880", en *ibid.*, pp. 181-182.

[47] Luis Terrazas se separó por nueve años de la gubernatura a partir del triunfo de Porfirio Díaz en las elecciones presidenciales de 1884. Pero había un nuevo ámbito de cooperación entre la familia Terrazas y el régimen de Díaz. Los Terrazas alentaban las inversiones extranjeras en su territorio y como inversionistas en los diversos consorcios y compañías. Luis Terrazas se desempeñó como senador en 1886-1890, y entre 1903 y 1911, Luis Terrazas y Enrique Creel, su yerno, estuvieron al frente de la gubernatura. SIMS, en FALCÓN, 1992, pp. 167-168.

la historiografía ha caracterizado como un proceso guiado por la lucha del centro por obtener la obediencia de los caciques históricos o incluso su remplazo.[48] Asimismo se ha pretendido que el Congreso de la Unión y en particular el Senado fungieron como ciegos instrumentos de Díaz en la construcción del centralismo del sistema político. Resulta necesario introducir algunos matices a estas afirmaciones que dotan a Díaz de un maquiavelismo omnipotente.

Primero, se debe tener presente que la reformulación de alianzas políticas en este periodo tiene como trasfondo las elecciones presidenciales de 1880 y 1884. En el primer caso, el proceso electoral se inició con las elecciones para diputados y senadores de 1878 para formar el 9° Congreso, cuyo control era una pieza clave para las diversas facciones políticas, ya que calificaría las competidas elecciones presidenciales de 1880[49] en las que contendieron por la presidencia: Manuel González, Ignacio Vallarta, presidente de la Suprema Corte y apoyado por los gobiernos de Jalisco y Colima, y el general Trinidad García de la Cadena, entonces gobernador de Zacatecas.[50]

En lo que se refiere a los comicios de 1884 por la presidencia de la República, el Ejecutivo procuró someter a los estados con gobiernos confederalistas, como se verá más adelante.

Segundo, la presidencia de Díaz entre 1878 y 1880 se caracterizó por un proceso de articulación de las alianzas de los grupos políticos regionales con el nuevo grupo en el poder. La conciliación y la búsqueda de acuerdos por medio de comisionados que representaban al presidente fue el instrumento preferido, como lo muestran los casos del chihuahuense Luis Terrazas —que volvió a la gubernatura del estado— y de Carlos Pacheco —que en 1880 renunció a su candidatura como gobernador de Puebla.[51]

Tercero, los conflictos locales estaban articulados como alianzas interregionales. En mayo de 1879, por ejemplo, el gobierno de Jalisco acumuló armas y aumentó sus fuerzas militares como "un preparativo revolucionario" para apoyar la candidatura presidencial de Vallarta; esta situación se

[48] GUERRA, 1988, t. 1, p. 236.

[49] Protasio Tagle y Justo Benítez, por ejemplo, ambos con pretensiones presidenciales, maniobraron ante diversos gobernadores para conseguir que sus partidarios tuvieran representación en las cámaras. QUEVEDO, 1956, pp. 62-63.

[50] También presentaron sus candidaturas, aunque pronto las retiraron, el general Ignacio Mejía, ex secretario de Guerra de Lerdo, y el ex congresista Manuel María Zamacona, quien se desempeñaba como representante del gobierno mexicano en Washington. *Idem.*

[51] Díaz envió como comisionados a Guillermo Prieto y Agustín Pradillo para mediar en las elecciones poblanas de 1880. En éstas contendían Juan N. Méndez y el gonzalista Carlos Pacheco. Los buenos oficios de los comisionados permitieron que los comicios se celebraran con tranquilidad, dando la victoria al porfirista Méndez.

complicaba con la reciente resolución del Senado que había desaparecido poderes en Colima. El gobernador de Jalisco, Fermín Riestra, estableció una alianza con los poderes de Colima,[52] que se comprometieron a respaldar a Vallarta a cambio del apoyo de Riestra para impedir que se llevara a efecto la resolución de desaparición de poderes decretada por el Senado.[53]

Cuarto, muchos de los conflictos regionales repercutían en el ámbito federal por medio de distintas instancias: la comandancia militar y el presidente de la República a los que se solicita su apoyo y mediación. Se articulaban también en el Congreso de la Unión, al que llegaban representantes de uno de los partidos contendientes, y en alguna ocasión de ambos partidos. Otros actores fueron los magistrados de la Suprema Corte y los miembros del gabinete, quienes tenían sus propias bases políticas que descansaban en los grupos de poder regionales. Todas estas fuerzas interactúan en los conflictos y en la defensa o expansión de su propio espacio político.

Quinto, es posible descubrir un patrón común en lo que se refiere a la solicitud de mediación que los grupos regionales presentaron a la federación. Los grupos oposicionistas acudieron al Senado para solicitar la desaparición de poderes, mientras que fueron los grupos gobiernistas quienes solicitaron el auxilio federal, facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.[54]

La oposición acudía al Senado con la esperanza de que éste resolviera en su favor. En caso de que el Senado desapareciera poderes y nombrara un gobernador provisional, la oposición podría iniciar nuevos procesos de negociación. El costo político que la legislatura oposicionista estaba dispuesta a pagar era su propia desaparición. El Ejecutivo procuró por todos los medios que el conflicto no llegara al Senado, que servía de caja de resonancia para la oposición. Los casos de Michoacán (1879)[55] y Puebla (1880), en

[52] La legislatura prorrogó injustificadamente su periodo de sesiones, por lo que el gobernador convocó a elecciones. El Senado declaró la desaparición de poderes. Existen dos posibles interpretaciones sobre estos sucesos. Una culpa a los miembros del grupo filomenista, y argumenta que se trató de una conflictiva meramente regional en el seno de la élite local. La otra interpretación, que desde mi punto de vista resulta más probable, vincula la actuación de la legislatura a la sucesión presidencial de 1880. Así, el Congreso colimense se negó a apoyar la candidatura de Ignacio Vallarta a la presidencia de la República, y ante el temor de que los nuevos diputados se inclinaran por éste, prefirió prolongar su periodo, hecho que sin embargo no fue comprendido por el gobierno federal, pese a que se le informó oportunamente de esta estrategia al general Francisco Tolentino. "Carta de A. Albarelli a Porfirio Díaz de marzo 1 de 1880", en CARREÑO, 1961, t. 30, p. 197, y *Senadores*, 1879, vol. 3, pp. 200-202.

[53] "Carta de Francisco Tolentino a Porfirio Díaz de mayo 25 de 1880", en CARREÑO, 1961, t. 30, pp. 266-267.

[54] El caso de Colima constituye una excepción a este patrón. El Supremo Tribunal del estado desconoció la legislatura; sin embargo no ha sido posible precisar el papel que desempeñó en la problemática local.

[55] Michoacán se caracterizaba por la heterogeneidad y atomización de los grupos políticos con representación en su legislatura. Unos eran vallartistas, otros gonzalistas, otros más,

los que la oposición ensayó esta estrategia, fueron resueltos por mediadores designados por el presidente.[56]

La intervención federal en 1879 se tradujo en la destrucción de las bases políticas del principal contendiente de Manuel González, Ignacio Vallarta, quien contaba con fuertes núcleos de partidarios: Colima, Michoacán, Guanajuato y Sonora. En 1880 aún faltaba controlar a los seguidores de Vallarta en el centro mismo de su poder: Jalisco.

La pieza clave en este proceso fue Francisco Tolentino, quien encabezaba al grupo porfirista en el estado, y en 1880 tenía instrucciones de hacer triunfar a Manuel González incluso haciendo uso de las fuerzas federales. Tolentino logró su cometido, pero pronto fue acusado ante los tribunales locales de instrumentar violaciones al sufragio.[57] Pese a todo, Tolentino fue ratificado en su cargo de comandante militar en Guadalajara como "reconocimiento a los importantes servicios prestados por este jefe".[58]

Para asegurar el triunfo en las elecciones en el Distrito Federal y en los estados de los que se esperaba mayor resistencia, se suspendieron las garantías individuales

La sucesión presidencial tan largamente trabajada fue un éxito, no sólo por el rotundo triunfo de González, sino porque estas elecciones se caracterizaron por la tranquilidad en la que se desarrollaron los comicios.

Poco antes de que Manuel González asumiera la primera magistratura, se renovaron gobernadores en todos los estados debido a que las constituciones estatales también introdujeron el principio de no reelección. En consecuencia, al iniciarse el gobierno de González los intereses regionales y federales vivían una importante recomposición de alianzas.

---

conservadores que se enfrentaban al gobernador porfirista Bruno Patiño. La coalición formada por los grupos no tuxtepecanos obligó al gobernador a renunciar a su cargo. "Carta de Bruno Patiño a Porfirio Díaz de mayo 22 de 1878", en CARREÑO, t. 28, 1960, p. 89. El conflicto se resolvió con comisionados que concertaron la candidatura de Manuel González como gobernador. Posteriormente fue sustituido por el comandante militar de la zona, quien logró pacificar el estado. "Carta de Octaviano Fernández a Porfirio Díaz de octubre 29 de 1879", en CARREÑO, 1961, t. 30, pp. 105-106.

[56] Guillermo Prieto informó a Díaz que los pachequistas llevarían a cabo la siguiente estrategia: "Domina el pensamiento de duplicar en todas partes la elección para conseguir pretexto de que haya dos legislaturas y que el gobierno aparezca acéfalo para que el Senado decida. No obstante encerrar absurdos y peligros este pensamiento es el de los políticos, el de la gente decente que tiene qué perder." Citado por CONTRERAS CRUZ, 1993, p. 91. Efectivamente la oposición ensayó esta estrategia, por lo que se realizaron elecciones paralelas. Pero, en los días posteriores a los comicios el ambiente fue distensionándose en virtud de que Pacheco desmintió cualquier posibilidad de intervenir en el gobierno del estado.

[57] Por ejemplo, se recriminaba a Tolentino el haber situado fuerzas federales en las casillas electorales, por lo que los empadronadores se sentían sin garantías.

[58] "Carta de Manuel González al general Carlos Pacheco, secretario de Guerra, del 1 de octubre de 1880", en CARREÑO, 1961, t. 30, pp. 306-307.

El nuevo presidente trató de llevar a cabo la misma conciliación nacional que Díaz había iniciado, por lo que integró en su gabinete a representantes de todos los grupos políticos.[59] Lo mismo se observa en el 10° Congreso, a cuyos escaños llegaron antiguos lerdistas e iglesistas, un importante número de connotados liberales de la Reforma,[60] y con ellos, un grupo de jóvenes que con los años se conocerían como los "científicos".[61]

No todo era conciliación. Estallaron conflictos entre poderes en los estados donde los gobernadores representaban intereses locales fuertes: Zacatecas, con Trinidad García de la Cadena como ex gobernador; Jerónimo Treviño en Nuevo León, e Ignacio Vallarta en Jalisco.[62]

El detonador del conflicto jalisciense fue, como de costumbre, la renovación de la legislatura local. El primero de febrero de 1882 se instalaron dos cámaras, una formada por vallartistas, la otra apoyada por el comandante militar de la primera división, Francisco Tolentino.[63] Ambas legislaturas solicitaron el auxilio federal, pero el Ejecutivo lo negó, alegando que éste no era un caso previsto por el artículo 116 constitucional.[64] De esta manera el presidente se negó a calificar la legitimidad de los poderes con base en el proceso electoral. Desplazó el problema rumbo al Senado, que tampoco

[59] Al primer gabinete se integraron dos porfiristas que gozaban de gran prestigio por su carrera parlamentaria desde la revolución de Ayutla: Ezequiel Montes, designado secretario de Justicia e Instrucción, e Ignacio Mariscal en Relaciones. Un tercero que tampoco era tuxtepecano, Landero y Cos, fue nombrado secretario de Hacienda. Los otros miembros del gabinete eran netamente porfiristas: Jerónimo Treviño en Guerra, Carlos Diez Gutiérrez, ex gobernador de Puebla, en Gobernación; en Fomento Porfirio Díaz; Carlos Pacheco fue designado gobernador del Distrito Federal. A los seis meses de iniciado el gobierno de González, Porfirio Díaz dejó el Ministerio para ocuparse de la gubernatura de Oaxaca. QUEVEDO, 1956, pp. 83-84 y 114.

[60] Entre estos diputados destacan Guillermo Prieto, Juan A. Mateos y Manuel Payno. En lo que se refiere a otros cargos públicos se manifiesta la misma política de conciliación. Mariano Escobedo fue nombrado miembro de la comisión encargada de elaborar el nuevo código militar. El general Carlos Fuero, gobernador de Nuevo León durante la revuelta de Tuxtepec y vencedor de Díaz en la batalla de Icamole, encarcelado en 1879 como sospechoso de conjuración, ahora es encargado de las fuerzas militares en Chihuahua.

[61] Pablo Macedo, Justo Sierra, José Y. Limantour y Francisco Bulnes.

[62] La excepción fue Tamaulipas, estado gobernado por Antonio Canales. COSÍO VILLEGAS, 1970, vol. 1, p. 469.

[63] El gobernador Fermín González Riestra denunció las irregularidades ante la Secretaría de Gobernación, mientras que la legislatura tolentinista declaró con lugar a formación de causa al Ejecutivo estatal. "Carta de Antonio Y. Morelos a José Guillermo Carbó de febrero 5 de 1882". Universidad Iberoamericana Archivo Díaz. Cartas. (En adelante se citará AD seguido del número de expediente). CPD. L7. CI. D. 000 395.

[64] Cosío Villegas afirma con gran agudeza que este informe es "un modelo de disimulo" puesto que no dice que fuera inaplicable el artículo 116 porque eso hubiera obligado al presidente a declararse intérprete de la Constitución. Por ello sólo señala que no había previsto un caso semejante al de Jalisco. COSÍO VILLEGAS, 1970, vol. 1, p. 698.

estaba facultado para intervenir en caso de conflicto entre dos legislaturas; lo más grave era que ningún Poder de la unión podía solucionarlo.

El problema de fondo era el propio diseño institucional. Las facultades senatoriales para la desaparición de poderes contenidas en el artículo 72 fueron redactadas de una manera deliberadamente ambigua. El objetivo que perseguían los legisladores era consignar con carácter constitucional la posibilidad de que la federación designara un gobernador provisional que restableciera el orden constitucional violado en un estado. El primer inconveniente radicaba en la fracción 6ª, que establecía que el Senado intervendría en caso de conflictos de poderes, pero nada estipulaba en caso de conflicto entre dos legislaturas.

El segundo obstáculo consistía en que el Senado contaba con facultades incompletas, ya que se le posibilitó para intervenir en las cuestiones políticas, pero se le negó la competencia de árbitro como una instancia *ínter partes.*[65] Sin embargo, una amplia corriente de opinión esperaba que la Cámara Alta desempeñara esta función de arbitraje electoral, como lo expresan las expectativas de los grupos de oposición en los casos poblano y michoacano de 1880 y coahuilense de 1884.

Era una alternativa histórica abierta, que ante la reiterada negativa de los congresistas para reglamentar las facultades del Senado en materia de intervención federal, sólo la jurisprudencia terminaría por delimitar estas facultades. El caso de Jalisco en 1882 sentó las primeras tesis que cerraron esta alternativa. Por ello conviene revisar el debate en el Senado.

El senador Raigosa, en calidad de vocero de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, proponía que debían decidir con prudencia, y sólo por analogía, "porque la cuestión no estaba comprendida en el texto expreso del artículo constitucional". Para interpretar la ley por analogía, los comisionados recurrieron a la Constitución estadunidense que permitía al Ejecutivo federal decidir sobre la legitimidad de las legislaturas. Pero los senadores mexicanos se negaron a conferir esta facultad al presidente porque juzgaron que entrañaba una amenaza a largo plazo, puesto que fortalecería el poder presidencial.

El Senado, para dictaminar la legitimidad de las legislaturas tendría que calificar la elección popular, pero no contaba con esta facultad porque "los colegios electorales son tribunales de última instancia y no pueden ser revisados por otros tribunales de la República" —afirmaba el dictamen.

El problema era aún más complejo: el presidente de la República había descontinuado su apoyo al gobernador Riestra, posición que sancionaban los comisionados.

[65] GONZÁLEZ OROPEZA, 1987, p. 80.

El Senado, con un dictamen sofista,[66] declaró desaparecidos los poderes y que había llegado el momento de nombrar un gobernador provisional.[67]

El dictamen fue impugnado por el senador Ojeda, quien argumentó que de acuerdo con la Constitución el Ejecutivo debió apoyar al gobernador constituido otorgándole el auxilio federal que solicitaba. El mismo senador concluía acertadamente que las comisiones sentaban una peligrosa jurisprudencia en la que "la fuerza de los acontecimientos ha de sobreponerse a la justicia y a la ley, y se formula así la teoría de los hechos consumados".

En efecto, el Senado, al negarse a calificar la legitimidad de los poderes con base en el proceso electoral, sentó una jurisprudencia de graves consecuencias que condujo a que la Cámara Alta, y con ella el conjunto de la federación, tuvieran que esperar a que los conflictos políticos de legitimidad derivaran en luchas armadas para que el Senado interviniera negando a todas las partes contendientes la legitimidad, desconociendo así los procesos electorales. De esta manera el Senado podía declarar la desaparición de poderes de un estado y designar a un gobernador provisional, el cual en repetidas ocasiones fungió como constitucional.

Esta tesis imposibilitó que el Senado cumpliera con el cometido para el que fue creado. Se introdujo en 1874 como un medio para encontrar solución a la ingobernabilidad, pero al negarse a calificar los procesos electorales la única solución que dejó abierta a la oposición fue levantarse en armas.

Paradójicamente los senadores se opusieron a que el Ejecutivo calificara los procesos electorales, temiendo otorgarle una nueva facultad que fortaleciera el poder presidencial, pero al negarle esta atribución por medios institucionales, el presidente se desempeñó como árbitro informal entre los estados y la federación, lo que a la postre redundó en su propio fortalecimiento al permitirle construir redes de lazos y lealtades políticas personales.

[66] Ante la negativa para calificar el proceso electoral las comisiones optaron por ajustarse a "la legalidad externa", y la legislatura que cumplía estos requisitos era la reconocida por el gobernador Riestra. Los comisionados expusieron que el 4 de febrero la legislatura había clausurado sus sesiones, y por lo tanto desaparecido como cuerpo legislativo. Al mismo tiempo el gobernador abandonó el estado y se trasladó a la capital de la República. Con estos hechos concluían que: "los Poderes del Estado de Jalisco habían desaparecido". El senador Ojeda impugnó el dictamen argumentando que la legislatura no se había disuelto, sino que se "sujetó el conflicto pendiente a la resolución del Senado, y espera el fallo". 10º Congreso. Sesión de 9 de mayo de 1882, en *Senadores*, 1882, vol. IV, pp. 80-100.

[67] El debilitamiento del grupo confederalista se completó con la erección del territorio de Nayarit con el distrito militar de Tepic, que había pertenecido a Jalisco. Con ello se esperaba alcanzar un mayor control de la territorialidad y oponer a Jalisco un amplio territorio en sus fronteras bajo la dirección directa de las autoridades federales. 11º Congreso. Intervención del senador Baldrano. Sesión del 23 de mayo de 1884, en *Senadores*, vol. IV, pp. 182-191; y Sesión del 26 de mayo de 1884, en *ibid.*, pp. 192-199.

Esta frágil solución se expresó en las negociaciones para designar gobernador constitucional en Jalisco, estado en el que se restableció el orden constitucional un año después de que se había suscitado el conflicto de poderes y tras conocer a tres gobernadores.[68]

No siempre resultaron útiles para el Ejecutivo las tesis que sentó el caso de Jalisco. En Zacatecas en agosto de 1882, al igual que en Jalisco, ningún poder de la unión podía resolver el problema por cauces institucionales.[69]

No obstante que la tesis que sentó el caso de Jalisco había mostrado que las atribuciones del Senado eran insuficientes para resolver los conflictos en el interior de los estados, éstas se consolidaron en el conflicto de poderes coahuilense de 1884.

Como resultado de las elecciones para los poderes locales celebradas en noviembre de 1884 se instalaron dos legislaturas. Una de ellas acudió al Senado.[70] Una vez más se solicitaba a la Cámara Alta que juzgara la legitimidad de las legislaturas. Pero el Senado se negó a tomar estas atribuciones basándose en la "jurisprudencia constitucional" y en la convicción de que

[68] Díaz apoyaba a Tolentino, comandante militar de la zona y fiel aliado, mientras que Manuel González se oponía a dicha candidatura. Antonio I. Morelos asumió el cargo ante la desaparición de poderes, y fue remplazado por Pedro Landázuri, quien se desempeñó como gobernador interino y llamó a elecciones en las que resultó electo Tolentino, el cual tomó posesión el primero de marzo de 1883. "Carta de Lancaster Jones a Porfirio Díaz de febrero 8 de 1882". AD. CPD. L7. CI. D. 000 311-12. "Carta de Manuel González a Porfirio Díaz de mayo 24 de 1882", en AD. CPD. L7. CI. D. 000 544. Los hechos obligaron a reconocer al Ejecutivo que Tolentino, el comandante militar de la zona, era el único actor político capaz de desempeñarse como gobernador e imponer la obediencia al gobierno federal en el fragmentado escenario regional. Ésta era la solución que encontró Lerdo en 1875 en los estados de Nuevo León, Jalisco y Sonora. Díaz también la había llevado a la práctica en Michoacán en 1880, y ahora González en Jalisco.

[69] A consecuencia de las elecciones locales la legislatura se dividió en dos; un grupo estaba apoyado por el ex gobernador Trinidad García de la Cadena, el otro por el gobernador Aréchiga. El Ejecutivo apoyó a la legislatura y al gobernador gonzalista con fuerzas federales y con la omisión del Senado para calificar el conflicto. Así, el gobernador Aréchiga pudo terminar su periodo constitucional, lo que contribuyó a destruir las bases políticas de Trinidad García de la Cadena. Marcelino Morfín Chávez gobernó el estado entre 1884 y 1888, para entregar el poder de nueva cuenta a Aréchiga, mientras que Trinidad de la Cadena murió asesinado el 30 de octubre de 1886, convertido entonces en líder antirreeleccionista. *Enciclopedia de México*, 1977, vol. XII, p. 989.

[70] El senador Vázquez informó que el gobernador de Coahuila era Evaristo Madero. Lo sustituyó en el cargo Práxedis de la Peña, quien convocó a elecciones de diputados locales. Como resultado se instalaron dos cuerpos legislativos: uno en Saltillo, y el otro, por la Diputación Permanente del Congreso anterior, en la hacienda de Anhelo. El gobernador De la Peña renunció a su cargo ante ambas legislaturas. La legislatura de Anhelo nombró como gobernador interino a Luis M. Navarro, la de Saltillo a Telésforo Fuentes. Este último estaba apoyado por el general Francisco Naranjo. Por su parte, Práxedis de la Peña acudió "en cumplimiento de su deber constitucional, al Senado, para que él decida sobre la legitimidad de una y otra". 12º Congreso. Sesión del 10 de diciembre de 1884, en *Senadores*, 1884, pp. 133-139; y Sesión del 6 de diciembre de 1884, en *ibid.*, p. 127.

la desaparición de poderes "devolverá la paz al Estado".[71] La resolución del conflicto quedó en manos del presidente, quien negoció la elección del gobernador constitucional, lo que le permitió menguar las bases políticas del general norteño Francisco Naranjo, que se había desempeñado como secretario de Guerra de Manuel González y a quien se acusaba de haber intervenido en el conflicto apoyando a una de las legislaturas.

Las últimas reorganizaciones de los estados que tuvieron lugar por medio del Senado fueron la de Nuevo León en 1885, y la de Tabasco en 1887.

El primer caso no presentó mayores dificultades jurídicas, ya que se trataba de un conflicto entre la legislatura y el gobernador, previsto por la Constitución.[72] La desaparición de poderes debilitó al último de los notables confederalistas norteños: Jerónimo Treviño, con lo que se inició la larga gubernatura de Bernardo Reyes.[73]

El segundo caso, Tabasco, tampoco presentó dificultades a los senadores puesto que los poderes del estado se encontraban "acéfalos", situación prevista en la Constitución.[74] Con este dictamen se concluyó la pacificación del país.

El largo proceso que se ha reseñado da cuenta de la manera en que el Senado se fue desentendiendo de la función para la que fue creado: un instrumento de conciliación de los intereses regionales y federales. A fines de la década de los años ochenta sus labores se reducían a la ratificación de los compromisos adquiridos por el Ejecutivo mediante prácticas informales.

En 1890 el Senado propuso una reforma constitucional que permitió la reelección indefinida del presidente. En otras palabras, esta reforma confirió a Díaz una magistratura vitalicia *de facto.* Al mismo tiempo implicaba un reconocimiento implícito de los senadores en el sentido de que no habían alcanzado a ejercer sus atribuciones, lo que convertía a Díaz en el hombre necesario que había logrado la gobernabilidad.

A consecuencia de dicha reforma se excluyó todo límite legal a la reelección, no sólo del presidente sino también de las autoridades federales y estatales, y por lo tanto se cerró la movilidad política y se sentaron las bases

[71] "Dictamen", en *Senadores*, pp. 127-128. El general Julio C. Cervantes, quien era ajeno a la problemática local y se había desempeñado como gobernador en Querétaro, fue nombrado gobernador provisional, *ibid.*, p. 139.

[72] Sesión del 10 de diciembre de 1885, en *Senadores*, 1885, pp. 159-180.

[73] En Nuevo León el escenario político estuvo dividido desde 1867. El grupo confederal fue encabezado por Genaro Garza García, Jerónimo Treviño y Francisco Naranjo. Un segundo grupo era civilista y estaba dispuesto al cumplimiento pacífico de las leyes. Su principal líder fue Lázaro Garza Ayala. En 1885 Porfirio Díaz envió al general Bernardo Reyes como mediador. Reyes logró derrotar al grupo político de Garza García, lo cual se ratificó con un nuevo decreto del Senado, que desapareció los poderes del estado y nombró a Reyes gobernador provisional (1885-1887), para desempeñarse como gobernador constitucional de 1889 a 1909. Para mayores detalles véase CAVAZOS GARZA, 1994.

[74] 13° Congreso. Sesión del 18 de abril de 1887, en *Senadores*, 1887, pp. 285-287.

para la frecuente reelección de funcionarios y congresistas en sus cargos, para sólo ser sustituidos a causa de su muerte.

Para Justo Sierra se trató de un *desideratum* de la sociedad que veía en Díaz la imagen de un hombre capaz de unificar las diversas voluntades sociales, pero el mismo Sierra concluía que México había sacrificado la evolución política por la evolución social.[75]

La *pax porfiriana* sólo se vio interrumpida por la revolución de 1910, ocasión en la que se desaparecieron poderes en los estados rebeldes. La Revolución permitió que se introdujera otra innovación en el orden jurídico: la Constitución federal de 1917.

LAS CONSTITUCIONES DE 1917: VIEJOS PROBLEMAS, NUEVOS DILEMAS

Es de sobra conocido que en 1916 Venustiano Carranza convocó al Congreso únicamente para que reformara la Carta Magna de 1857; sin embargo surgió un nuevo texto constitucional. En la medida en que la redacción de un texto constitucional, como su nombre lo indica, implica constituir a la nación, los congresistas (federales y estatales) se apropiaron de su experiencia histórica en un doble sentido: programático y remedial. Fueron programáticos porque pretendieron recoger las demandas populares y, valiéndose de la legislación, moldear un nuevo país.

El sentido remedial se expresa cabalmente en el proyecto de reformas constitucionales de 1916 que presentó Carranza. Éste se propuso depurar los "vicios" de la Carta Magna de 1857 para establecer un auténtico sistema presidencialista bajo la influencia de las tesis de Emilio Rabasa, quien aseguraba que el orden jurídico de 1857 había instituido la preponderancia del Legislativo, lo cual había conducido a la instauración de la dictadura, primero con Benito Juárez, después con Porfirio Díaz. El remedio a las tensiones constitucionales era el fortalecimiento del poder presidencial.[76]

Las soluciones institucionales que Carranza propuso eran: consolidar la obra de 1910, que estableció la elección directa del presidente y el principio de no reelección; suprimir la vicepresidencia de la República con el objeto de que su titular no llegara a entorpecer la figura presidencial. Sugirió también

[75] SIERRA, 1984 [1900-1902], t. XII. Un fragmento se reproduce en MATUTE, 1993, pp. 340-343.

[76] El Primer Jefe también descartó la posibilidad de que se estableciera en México un sistema parlamentario argumentando que los pueblos latinoamericanos han necesitado y necesitan gobiernos fuertes, "capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse". CARRANZA, 1916 en TENA RAMÍREZ, 1988, p. 758.

que se suprimiera el juicio político al presidente y a los demás altos funcionarios de la nación.[77]

El mismo preámbulo al proyecto de reformas reconocía que el federalismo en México había sido una vana promesa, ya que "los poderes del centro se han injerido en la administración interior de un estado", y los gobernadores, en lugar de defender los intereses de sus entidades federativas convirtieron a los estados en sus "cacicazgos" particulares. Pero Carranza en esta materia únicamente se comprometió a que se introducirían reformas que suprimieran los preceptos inaplicables de la Constitución de 1857.

De hecho, el nuevo pacto federal reprodujo textualmente el artículo 40 de su predecesor, e instituyó que los estados son la base de la organización nacional.[78] Con el propósito de regular las relaciones entre la federación y los estados se mantuvieron los cuatro mecanismos de intervención federal diseñados por la Carta de 1857: suspensión de garantías y estado de sitio (art. 29), auxilio federal (art. 116) y desaparición de poderes (art. 76).

A continuación se revisan brevemente las respuestas que los textos constitucionales de Jalisco y Nuevo León dieron a la conflictividad extrema que se había suscitado entre estos estados y la federación.

La peculiaridad de la Constitución jalisciense radica en que la mayor parte de su articulado se destina a regular las relaciones entre el gobernador y la legislatura, otorgando una franca supremacía e ésta.

En el ideario político se representaba una historia en la que el Ejecutivo Federal había impuesto a los gobernadores leales al centro. Mientras que el congreso local representaba, por lo menos formalmente, los intereses del estado.[79]

Los constituyentes jalicienses retomaron la tradición emanada de la Constitución de 1857 y otorgaron al gobernador facultades disminuidas.[80] Salvo por el artículo 35, fracción V, que instituyó que el Ejecutivo podría "reconocer cuando estuviere dividida, en varios grupos la Legislatura, a aquel que tenga *quorum* legal conforme a esta Constitución". De esta mane-

[77] Carranza consideraba que el juicio político, que era una facultad del Poder Legislativo, motivó "que en las dictaduras pasadas se procurase tener siempre diputados serviles que se manejaban como autómatas", *idem*.

[78] El artículo 40 establece: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia y por los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal".

[79] Esta simplista imagen parecía confirmarse entre los grupos reyistas organizados en 1904, y cuyo acceso al poder político del estado fue frenado por Díaz al enviar a Bernardo Reyes a Europa. Existía también una fuerte corriente de expresión que se había difundido entre los grupos maderistas y entre los miembros del proscrito Partido Católico Nacional, ambos proclives a que se instalara un sistema parlamentarista.

[80] Incluso, con el objeto de otorgar protección a los ciudadanos que se enfrentaban al gobernador, el Congreso se guardaba la facultad de conceder amnistía (art. 23, fr. XVII).

ra se procuró llenar el "hueco legislativo" que los textos constitucionales de 1857 y 1917 dejaron, imposibilitando que los poderes de la unión calificaran la legitimidad de una "legislatura dividida". Este artículo también estableció un severo límite a la intervención federal o facultad de la federación para mantener el orden interno.

En síntesis, la Constitución de Jalisco estableció las mismas fallas que se observan en la Constitución de 1857: falta de mecanismos de articulación que permitieran un trabajo complementario sin perjuicio de la independencia del Legislativo o del Ejecutivo, con el agravante de que se instituyó un gobernador débil en un sistema cuyo carácter federal era presidencialista.

Al reproducir las fallas de la Constitución decimonónica, Jalisco quedó una vez más condenado a vivir bajo permanentes fricciones entre los poderes. Se presentaba así una vieja dicotomía: o la ingobernabilidad o el fortalecimiento del gobernador. Los ejecutivos locales entonces se vieron obligados a controlar los procesos electorales para construir mayorías gobiernistas que le fueran leales en la legislatura y en el Congreso de la Unión.

La Carta Magna neoleonesa destaca por la pervivencia de los elementos *jus naturalistas* frente al positivismo atemperado que dio forma a la Constitución federal.[81] Sobresalen también las escasas facultades que confiere al gobernador y sus ambigüedades de origen confederal.

El modelo federal supone que la federación es la encargada de garantizar los derechos del hombre por medio de las garantías individuales; a cambio, los estados delegan una parte de su soberanía en particular el *jus belli*. La Constitución de Nuevo León se apropia de esta función como un claro reconocimiento de que la federación no había sido capaz de frenar las arbitrariedades de los poderes e incluso se proyecta sobre un horizonte confederal en el artículo 29 que establece

> El Estado de Nuevo León es libre, soberano e *independiente de los demás Estados de la Federación y de cualquier otro extranjero.*[82]

[81] La Constitución de Nuevo León transcribe textualmente el articulado que garantizaba "los derechos del hombre" de la Carta Magna federal de 1857. El *jus naturalismo* se expresa cabalmente en el artículo 1º que establece: "El pueblo neoleonés reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales". Nuevo León reconoce al ciudadano como pilar básico de la organización social, por ello incluso le otorga el derecho de iniciar leyes en la legislatura (art. 36, fr. III)."Constitución política del Estado de Nuevo León". La principal diferencia entre el *jus naturalismo* y el positivismo jurídico radica en que el primero reconoce los derechos del hombre por el solo hecho de que éste sea un hombre. Mientras que en el positivismo mexicano es la nación la que otorga estos derechos, y los garantizan el Estado y la Constitución. Sin embargo, la nación puede en todo momento retirarlo si se considera necesario para la nación. Ésta es la fundamentación del tan discutido art. 27 de la Constitución federal.

[82] Cursivas mías.

De esta manera, se concibe a los otros estados de la República como estados extranjeros; pareciera que esta entidad federativa pretendía asumir su plena soberanía sin tomar en cuenta que en el modelo federal ésta queda restringida a "su régimen interior". La Constitución de Nuevo León trata de matizar este espectro confederal, y en el mismo artículo agrega que "como parte integrante de la República está ligado a ella del modo prevenido por la Constitución Federal".

En Nuevo León se formó el mismo ideario político que en Jalisco, en el cual se representaba a un Ejecutivo federal que sistemáticamente había violado la soberanía del estado imponiendo gobernadores leales al centro. Partiendo de que el Congreso local representaba los intereses del estado, los constituyentes neoleoneses ensayaron la misma solución que los jaliscienses: la supremacía de la legislatura sobre el gobernador como defensa de los ciudadanos frente al despotismo ejercido por los ejecutivos estatales y federales. Incluso en su artículo 64 prohíbe terminantemente que el Congreso conceda o se abrogue bajo ningún caso facultades extraordinarias, y prohíbe a la legislatura que consienta en que "funcionen como autoridades las que debiendo ser electas popularmente no tengan este origen". De esta manera cancelaba cualquier mecanismo institucional que permitiera restablecer el orden constitucional en caso de que éste se rompiera por conflictos de poderes o lucha armada.

Para defenderse de las posibles arbitrariedades de la federación, los neoleoneses establecieron que es facultad del Congreso "reclamar ante quien corresponda las leyes que dé el Congreso General y las legislaturas, cuando ataquen la soberanía o independencia del estado" (art. 63, fr. III).

Las facultades del gobernador fueron drásticamente disminuidas aun en materia administrativa, lo que obtaculizaría que éste desempeñara su función definitoria: dirigir la administración pública.[83]

Al igual que en el caso de Jalisco, Nuevo León debería enfrentar las contradicciones que engendraba una omnipotente legislatura en el marco de un sistema presidencialista con un Ejecutivo fortalecido en el ámbito federal.

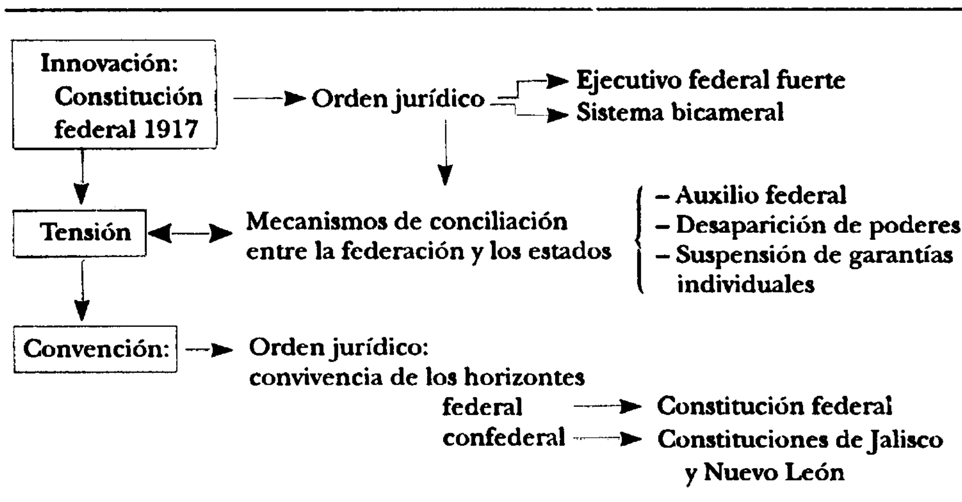
En el diagrama 4 se sintetizan las innovaciones que introdujo la Constitución federal de 1917 y se constrastan con las constituciones de Jalisco y Nuevo León

Una comparación de los diagramas 1 y 4 permite afirmar que los textos constitucionales de Jalisco y Nuevo León establecieron los mismos elemen-

[83] El artículo 63 incluía disposiciones que facultaban a la legislatura para "crear empleos, oficinas y plazas, aun inferiores, que sean requeridos por la administración", conceder jubilaciones a los trabajadores del Estado, nombrar al tesorero general.

tos que habían sido pactados por federalistas y confederalistas en la Constitución de 1857. Acotaron las facultades senatoriales de intervención federal, ya que ésta había sido una innovación que no llegó a ser consensual. Los gobiernos posrevolucionarios quedaron enfrentados a viejos dilemas, en los que se favorecieron las prácticas informales sobre el derecho estatuido.

DIAGRAMA 4



Max Weber observó que el tránsito de la costumbre a la convención y de ésta al derecho es continuo.[84] Los legisladores mexicanos de 1856 y 1917 veían en la legislación una fuerza que transformaría las costumbres e incluso las estructuras sociopolíticas del país; sin embargo no se les escapaba que "todavía se disputan y defienden a mano armada privilegios y prerrogativas añejas, que para otros pueblos caducaron"; por ello los liberales, conscientes de las resistencias que enfrentarían, afirmaban que "el estado de la sociedad es y será por mucho tiempo un estado de lucha permanente".[85]

El problema radicaba en que la validez y la probabilidad jurídica sólo se cumplen dentro de una acción consensada que requiere que los individuos, grupos y asociaciones políticas puedan recurrir a mecanismos coactivos "preparados a tal fin en favor de determinados intereses (ideales o materiales, presentes o futuros)", y que se les otorgue tal mecanismo sin consideraciones de conveniencia, gracia o arbitro. Quizá pudiera concluirse que la imposibilidad de que el Senado asumiera sus responsabilidades y desempe-

[84] WEBER, 1984, p. 263.
[85] ARRIAGA, 1856, en TENA RAMÍREZ, 1988, pp. 539 y 544.

ñara plenamente sus facultades se deba a que se impuso un orden jurídico sin que correspondiera a la convención de amplios espacios del territorio nacional, lo que imposibilitó su consenso.

REFERENCIAS

Diario de Debates

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México (se consultaron los años 1875-1888).

Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, México (se consultaron los años 1875-1888).

Enciclopedia parlamentaria

"Constitución Política del Estado de Jalisco", en Gloria Villegas (coord.), *Enciclopedia parlamentaria*, México: Miguel Ángel Porrúa (en prensa).

"Constitución política del Estado de Nuevo León", en Gloria Villegas (coord.), *Enciclopedia parlamentaria*, México: Miguel Ángel Porrúa (en prensa).

Enciclopedia de México

1977 "Michoacán", en *Enciclopedia de México*, México, vol. XII.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIAGA, Ponciano

1988 [1856] "Proyecto de la constitución. Dictamen de la comisión", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1987*, México: Editorial Porrúa.

Cámara de Diputados, XLVI Legislatura de la

1966 *Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, México: Imprenta de la Cámara de Diputados.

CARRANZA, Venustiano

1988 [1916] "Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1987*, México: Editorial Porrúa.

CARREÑO, Alberto María (ed.)

1960 *Archivo del general Porfirio Díaz. Memorias y documentos*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 29.

1961a *Archivo del general Porfirio Díaz. Memorias y documentos,* México: Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 30.

1961b *Archivo del general Porfirio Díaz. Memorias y documentos,* México: Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 31.

CASILLAS, J.

1985 *El restablecimiento del Senado,* México: Senado de la República.

COSÍO VILLEGAS, Daniel

1970 *Historia moderna de México. La República Restaurada,* México: Editorial Hermes.

CAVAZOS GARZA, Israel

1994 *Breve historia de Nuevo León,* México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas.

CONTRERAS CRUZ, Carlos, Nydia E. CRUZ BARRERA y Francisco TÉLLEZ GUERRERO

1993 *Puebla. Textos de su Historia,* México: Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel

1987 *La intervención federal en la desaparición de poderes,* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

GUERRA, François-Xavier

1988 *México: del antiguo régimen a la Revolución,* México: Fondo de Cultura Económica, 2 vols.

GUZMÁN, León

1976 [1871] "El sistema de dos cámaras y sus consecuencias", en *León Guzmán,* compilación y estudio preliminar de Manuel González Oropeza y Antonio Martínez Báez, México: Senado de la República, LII Legislatura.

HIRIART URDANIVIA, Humberto y Mario V. GUZMÁN GALARZA

1982 *Documentos básicos de la Reforma,* México: Cámara de Diputados.

LEVI, Lucio

1991 "Federalismo", en Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política,* México: Siglo XXI, 6ª edición corregida y aumentada.

MATUTE, Álvaro (comp.)

1993 *Antología. México en el Siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas,* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Lecturas Universitarias, núm. 12.

MORENO, Daniel

1993 *Derecho Constitucional Mexicano*, México: Editorial Porrúa, 12a. edición revisada y puesta al día.

MURIÁ, José María

1988 *Jalisco. Textos de su historia*, México: Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.

1994 *Breve historia de Jalisco*, México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas.

ORTOLL, Servando (comp.)

1988 *Colima. Textos de su historia*, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

PERRY, Laurens B.

1978 *Juárez and Diaz: Machine Politics in Mexico*, Nothern Illinois University Press, De Kalb.

RABASA, Emilio

1990 [1912] *La Constitución y la dictadura*, México: Editorial Porrúa.

SIERRA, Justo

1984 [1900-1902] *Evolución política del pueblo mexicano*, en Agustín Yáñez (comp.), *Obras completas XIII*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

SIMS, Harold D.

1992 "Espejos de caciques: los Terrazas de Chihuahua", en Romana Falcón (introducción y selección), *Actores políticos y desajustes sociales*, México: El Colegio de México, Lecturas de Historia Mexicana, núm. 3.

TAMAYO, Jorge L.

1970 *Benito Juárez; documentos, discursos y correspondencia*, México: Secretaría del Patrimonio Nacional, tomo 15.

TENA RAMÍREZ, Felipe

1988 *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México: Porrúa.

VALADÉS, José C.

1987 *El porfirismo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2 vols.

WEBER, Max

1984 *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

LA EDUCACIÓN SOCIALISTA EN EL ESTADO DE MÉXICO: DE LA PROPUESTA FEDERAL A LA RESPUESTA REGIONAL

ALICIA CIVERA
El Colegio Mexiquense

LA ESCUELA ENTRE EL CONSENSO Y LA COACCIÓN

¿Cuáles son las posibilidades transformadoras de la institución escolar?, ¿qué capacidad tiene el Estado para imponer su proyecto cultural y educativo?

En 1934 se reformó el artículo tercero de la Constitución mexicana, en cuyo texto se estipuló que la educación que impartiera el Estado sería socialista, excluiría toda doctrina religiosa, y combatiría el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizaría sus enseñanzas y actividades en forma que permitiera crear en los educandos "un concepto racional y exacto del universo y de la vida social".[1]

En este ensayo presentamos un análisis de la forma en que se desarrolló la educación socialista en el Estado de México en los años treinta. La búsqueda de las mediaciones por las que atraviesa, la puesta en marcha de un proyecto educativo en una región particular (en este caso en una entidad federativa) cobra sentido al cuestionar el papel que cumple la escuela en la generación de consensos sociales y, sobre todo, al mirarla como el resultado de las negociaciones entre los actores involucrados en ella (claro está, a partir de las posibilidades que tienen éstos para expresarse).

La elección de la educación socialista como objeto de estudio no es casual. Se trata de uno de los proyectos educativos más politizados en la historia del México contemporáneo. En la educación socialista se expresaron de manera especial tanto el afán del gobierno revolucionario de legitimar su poder, como la oposición de buena parte de la población. Este hecho ha servido de argumento para calificar a dicha política como un fracaso. No obstante, varios estudios historiográficos realizados durante la última década —dentro de los cuales se ubica este artículo— han matizado esa interpretación y han abierto nuevas interrogantes, en buena medida gracias al hecho

[1] *Diario Oficial*, 13 de diciembre de 1934.

de considerar a la escuela no como una institución de dominio estatal, sino como "una construcción histórica en la que se entrecruzan el Estado y la sociedad civil y en la que se producen negociaciones, a nivel cotidiano, entre poderes políticos enfrentados y concepciones culturales diversas".[2]

El caso del Estado de México representa un ejemplo de punto intermedio en la respuesta al proyecto educativo cardenista. Ahí no hubo grandes consensos activos como en la Comarca Lagunera, el Valle Yaqui en Sonora o el norte de Sinaloa. Tampoco hubo oposición violenta como en la sierra norte de Puebla, parte de Tlaxcala, Guanajuato o Aguascalientes. Sin grandes escándalos, el ámbito mexiquense fue un escenario que permitió que con la educación socialista se generaran cambios importantes en las instituciones educativas tanto en el campo como en las ciudades, en especial fortaleciendo la federalización de la enseñanza.

La educación socialista no fue un proyecto central impuesto unilateralmente en el ámbito regional. Dentro de este último hubo fuerzas políticas y sociales que no sólo apoyaron su implantación, sino que la fomentaron e incluso presionaron para su adopción, imprimiéndole un sentido particular. Desde luego, también hubo grupos que lucharon para que la educación socialista no llegara a las escuelas y la reforma fuera mediatizada. Las relaciones dinámicas entre los sujetos políticos imprimieron características particulares al proyecto educativo, y la forma en que éstas fueron vividas por los actores involucrados directamente en las escuelas dieron a la vida cotidiana de estas últimas, también características peculiares.

La educación socialista entre el consenso y la coacción

Dentro del proyecto político y económico cardenista, la educación cobró una importancia significativa en la conformación del Estado y de la nación. Con mucha más fuerza que en el pasado, la educación se colocó en el centro de los debates. Líderes obreros, dirigentes campesinos, diputados, maestros, empresarios, universitarios, párrocos y padres de familia defendieron, justificaron, rechazaron, atacaron o sabotearon un proyecto educativo que para unos implicaba la adopción irracional de un modelo extranjero, para otros era sólo un discurso demagógico populista o la prolongación de la política educativa antirreligiosa sostenida por los callistas; por el contrario, para otros más significaba la piedra angular de la transformación del capitalismo al socialismo.

Tanto la pasión en el debate como la "ambigüedad" o "falta de claridad" del texto del artículo tercero reformado fueron el resultado de la

[2] Quintanilla y Vaughan, en prensa, "Introducción".

implantación de un proyecto educativo en un periodo de formación de nuevas alianzas entre los diferentes sectores sociales y de rompimientos y conflictos dentro del mismo partido oficial, las capas gubernamentales y los actores políticos en general. Como numerosos trabajos han expresado, la educación socialista tenía raíces en el pasado: en el liberalismo del siglo XIX, en la escuela socializante impulsada por Rafael Ramírez, en la escuela como centro de la comunidad desarrollada por Moisés Sáenz, en la escuela racionalista defendida por la Casa del Obrero Mundial. Se alimentaba de las ideas de John Dewey y la escuela de acción, del método de complejos de la URSS, y de las experiencias radicales en Yucatán, Tabasco y Veracruz.

Pero lo que caracterizó a la educación socialista fue el intento de que la escuela fuera de la mano —o incluso adelante— de los cambios que el gobierno cardenista trataba de imprimir a la sociedad, dentro de la lógica de conformar un Estado con un creciente grado de autonomía para poder actuar como un árbitro que vela por el interés general y balancea los intereses de los diferentes sectores sociales: "Sólo el Estado —decía Lázaro Cárdenas— tiene un interés general y por eso sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo".[3]

La escuela rural ocupó un lugar central en la política de los regímenes revolucionarios. A la vieja idea de la educación como un factor principal para el progreso de la sociedad se sumó la necesidad de reconstruir un país devastado por la guerra y conformar y consolidar la hegemonía del grupo que había llegado al poder gracias, en gran medida, a una participación popular cuyas demandas más prioritarias tenían que ser satisfechas. Sin limitar el trabajo docente al alfabeto y a los números, se intentaba que la escuela fuera un motor de cambio en las comunidades. A la intención de conformar una identidad nacional y de formar ciudadanos más fieles a la nación que a su región, religión o grupo étnico, se sumó el interés por elevar la productividad de los trabajadores y ofrecer a éstos los saberes que les permitieran salir de la pobreza. De dichos objetivos se desprendieron diversas acciones como las campañas de higiene y antialcohólicas, el empeño en que los conocimientos de la escuela fueran útiles (y no teóricos) y de aprender mediante el trabajo, por destacar sólo algunos elementos.

Se pretendía que la escuela rural se colocara física y simbólicamente en el centro de las comunidades rurales. Trabajaba con niños, niñas, adolescentes y adultos. Sin cerrar sus puertas, la escuela debía servir —y en buena medida sirvió— de sede para enseñar las primeras letras, sembrar la parcela tipo, curar enfermos y despiojar cabezas, escribir cartas o hacer juntas de vecinos, enseñar corte y confección o curtiduría. Más allá de sus puertas, la

[3] Citado en MEDIN, 1984, p. 80.

labor de los maestros debía llegar —y muchas veces llegó— a las plazas con las fiestas patrias, los encuentros deportivos, las obras de teatro, los bailables o los coros y las bandas de música. Los maestros debían pasar —y en numerosas ocasiones pasaron— de las calles donde deshierbaban solares o ayudaban en las obras para introducir agua potable, hacia las casas, en las que insistían en una buena ventilación, en la separación de los espacios de los animales y de los humanos, o en subir el fogón.

Con la educación socialista se retomaron esos ideales, pero integrándolos al proyecto de reformas sociales cardenistas. Como ya Narciso Bassols había planteado, se pensaba que la transformación de la sociedad y el mejoramiento en las condiciones de las capas populares estarían dados, no por la educación por sí sola, sino por su vinculación con una reforma económica. El programa educativo cardenista exaltaba, además, la participación activa de la población en los asuntos políticos, recuperando las bases sostenidas por la Constitución de 1917.

Esto dio al trabajo docente otra dimensión: aparte de su labor netamente pedagógica y su trabajo social y cultural, el maestro debía intervenir en la organización de la vida civil y fungir como catalizador de las luchas populares. El trabajo docente cobró un sentido político que colocó a la escuela en medio de la construcción, recomposición y destrucción de redes de poder. Más allá de las discusiones acerca de los contenidos específicos que debería tener la escuela, los maestros debían ayudar a los campesinos a organizarse para luchar por sus tierras y protegerse de intermediarios y acaparadores, capacitarlos para lograr que los ejidos fueran productivos, en fin, participar en todo el proceso de la reforma agraria:

> Esta tarea de los educadores es altamente moral y es propia de los mentores del pueblo, porque a ellos corresponde en grado principal hacer de nuestra masa de población un pueblo más culto, más capacitado para la vida, en mejores condiciones de lucha y con más grandes posibilidades de desenvolvimiento económico. A ellos compete, también, erigirse en consejo de las masas de trabajadores, para enseñarles el camino que la ley ha trazado a fin de que la tierra pase a ser pertenencia de quienes directamente la trabajen, y en las demás actividades de la producción los asalariados obtengan la parte cabal que les corresponde dentro de principios justos para la distribución de la riqueza.[4]

Se ha criticado en forma reiterada que la reforma educativa cardenista y su eje, el artículo tercero reformado, fueron sumamente ambiguos, lo cual de entrada limitó su exitosa aplicación. Sin embargo, en los informes que los maestros rurales enviaban con regularidad a la Secretaría de Educación Pública (SEP) es patente que los maestros sabían qué debían decir a sus

[4] CÁRDENAS, 1984, pp. 213-214.

superiores para conservar su empleo y no recibir reprimendas. Es decir, había un "deber ser" claramente definido, más allá de los debates y definiciones, por un lado, y de las posibilidades reales de realizarlo, por el otro.[5] Asimismo es significativo que en la memoria de los viejos que trabajaron muchos años como docentes, pueden fundirse o confundirse las políticas educativas de la unidad nacional de la década de los cuarenta, con el Plan de Once Años en los sesenta, pero la reforma educativa socialista es nítidamente distinguida, en forma similar al papel que juega la nacionalización del petróleo en la memoria colectiva.[6]

En la historiografía sobre el periodo se ha destacado al trabajo político realizado por los maestros como una distracción de lo pedagógico, a lo cual se le otorga un balance negativo: la educación socialista hizo nación, pero no hizo escuela.[7] Indudablemente la intención de que los maestros participaran en los procesos políticos de las comunidades dio a la escuela una fuerte carga ideológica y un gran toque propagandístico tras los propósitos de convertirlas en trasmisores de las decisiones y programas del Estado y de estrechar las relaciones entre el gobierno central y las más apartadas comunidades. También es cierto que la colocó, más que en otras épocas, como posible aliada de las capas populares en la lucha por una mayor justicia social, y en virtud de ello abrió posibilidades de que la escuela fuera formando parte de las comunidades.

Aunque la educación fue un reclamo popular durante la Revolución de 1910, la política cultural del nuevo régimen atentaba contra costumbres y tradiciones fuertemente arraigadas en la población, sobre todo la rural y la indígena. Por largo tiempo los afanes modernizadores se habían topado con una fuerte resistencia, fuera en forma de franca oposición o de silenciosa apatía. El caso más obvio es el de la campaña antifanática.

La escuela siempre estuvo en medio de las disputas entre el Estado y la Iglesia, entre "la ideología y la fe" o la "batalla por las conciencias".[8] El radicalismo de la educación socialista exasperó los ánimos. La jerarquía eclesiástica, algunos sectores medios, los terratenientes y los hacendados, sintiéndose amenazados, opusieron resistencia a la escuela, asociada al anticlericalismo y al reparto agrario. La fuerza de esa resistencia se hizo patente en el gran número de maestros desorejados, castrados, asaltados y asesinados, así como en la cantidad de escuelas vacías, saqueadas o incendia-

[5] Por otro lado la SEP difundió abundante material impreso en el que se daban recomendaciones para el trabajo cotidiano de los maestros. Entre éste destaca el *Plan de acción de la educación socialista*, que se distribuyó masivamente.

[6] SEP-Museo Nacional de Culturas Populares, 1987.

[7] El primer trabajo que sugirió esto fue el de VÁZQUEZ, 1969. El último fue el de ROCKWELL, 1996.

[8] Estas expresiones han sido utilizadas por Salvador Camacho y Pablo Yanquelevich, respectivamente.

das. En buena parte debido a la fuerza de esa oposición, en 1936 se redujo la campaña contra la Iglesia. Como dice Alan Knight, los índices de alfabetización se mantuvieron a pesar, más que gracias, al currículum radical de los años treinta.[9]

Jalisco y Aguascalientes son buenos ejemplos de esa violenta oposición, contrastante con los de la región lagunera o el norte de Sinaloa, en donde la escuela se convirtió en un importante bastión de la lucha democrática.[10] Si miramos desde estas dos últimas regiones, los índices de alfabetización se mantuvieron gracias, más que a pesar, del currículum radical de los años treinta: su indisoluble vínculo con el reparto agrario hizo que la escuela obtuviera significación entre la población. La escuela se hizo necesaria para gestionar el reparto y los créditos, para elevar la productividad y administrar las ganancias. En ese sentido, al hacer nación se hizo escuela. Otros aspectos modernizadores comenzaron a ser escuchados en vez de caer en oídos sordos, al cobrar significación dentro de otros cambios sufridos por la sociedad. Incluso, en algunas zonas de Jalisco y Aguascalientes la escuela obtuvo logros importantes al vincularse con la reforma agraria.

Pero es necesario considerar que tanto la oposición violenta como el entusiasmo sin límites fueron casos extremos. Aunque los conflictos provocados por la batalla entre religión y laicidad fueron en buena medida auténticos, también sirvieron de máscara o de elemento articulador de otros problemas culturales, sociales o políticos. Todo tipo de problemas locales podía acomodarse dentro de un discurso que colocaba en dos extremos opuestos, sin posibilidad de puntos intermedios, a los conservadores y los progresistas, los retrógadas y los revolucionarios, los fanáticos y los socialistas, los agraristas y los hacendados. En resumen: los explotadores y los explotados. En muchas ocasiones se acusaba a los maestros por "dividir a la población", cuando en realidad ellos sólo regaban las semillas que ya estaban plantadas. Probablemente las fracturas internas de las comunidades fueron un motor que impulsó, en vez de dañar, el proceso de escolarización en el medio rural.[11]

En el rechazo a la coeducación y el temor a la educación socialista, por ejemplo, se articularon voces de descontento popular provocado por gran cantidad de problemáticas ancestrales, tales como las rivalidades entre los barrios y las cabeceras, las disputas entre los caciques o las familias locales, o las formas de poder tradicionales, como la de los ancianos o de las juntas

[9] KNIGHT, 1994, p. 425.

[10] YANQUELEVICH, 1985; CAMACHO, 1991; VALDÉS, 1990; y CUEVA, 1996.

[11] Alan Knight sugiere lo contrario citando un documento del AHSEP de Acapulco. KNIGHT, 1994, p. 437. Véase CIVERA, 1997; AHSEP, Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural, Estado de México, exp. 365.1, Informes de la Misión Cultural de Tenería, marzo-octubre, 1934.

comunitarias. La vida cotidiana de las escuelas estuvo atravesada por la dinámica de las relaciones entre el gobierno central, los gobiernos estatales y los poderes locales. Más que una respuesta comunitaria homogénea (interna) hacia una intervención concertada (externa), lo que se dio fue un juego de negociaciones entre diferentes sectores (tanto internos como externos) dentro de un campo de fuerzas que en esa época se encontraba, por lo general, en proceso de cambio. Las respuestas locales fueron modificando la política educativa en el momento de ponerla en marcha y sobre todo, las estrategias seguidas por el gobierno federal (que estaba lejos de ser omnipotente) para aumentar su presencia, su capacidad de convocatoria y su control.[12]

El trabajo político de los maestros hizo posible el establecimiento o fortalecimiento de relaciones, también políticas, entre los campesinos y el gobierno federal representado por la institución escolar. Esto no significó una aceptación automática de la cultura que pretendía inculcar la escuela, pero abrió espacios de comunicación e intercambio de ideas, por lo menos entre los campesinos que vieron con buenos ojos la reforma agraria, enfrentándose a los caciques, los terratenientes o incluso a otras comunidades campesinas. La toma de partido de los profesores los convirtió en enemigos de algunos sectores sociales y políticos, pero también en aliados de algunos grupos campesinos. Es necesario destacar esto como un factor que alentó el crecimiento del alfabetismo y de la asistencia escolar en los años cuarenta, además del estímulo de la industrialización y migración y el abandono del proyecto radical.[13]

Si bien es cierto que las mentes no se transformaron tal y como ambicionaban los reformadores, también lo es que tampoco perdieron por completo la "batalla por las conciencias". Como dice Roger Chartier, "en México, quizás más que en ninguna otra parte de América, se da este fenómeno de culturas que se cruzan, que no desaparecen; las nuevas no se imponen sobre las antiguas".[14] Ante las intenciones del clero y del Estado, los campesinos no fueron receptores que se unieron a uno u otro bando como títeres movidos desde arriba, sino sujetos activos que imprimieron a la escuela características peculiares. Los índices de alfabetización nos hablan probablemente sobre los avances de la cultura de la palabra escrita y sobre un grado mínimo de aceptación o legitimación de la institución escolar en las comunidades (aunque también se enseñaba la lectoescritura en otros ámbitos), pero dicen muy poco de los procesos particulares de apropiación selectiva de los contenidos escolares y de la significación de la escuela para

[12] Véase ROCKWELL, 1996; QUINTANILLA y VAUGHAN (en prensa); CIVERA, 1997; y GONZÁLEZ y PATIÑO, 1994.

[13] Véase KNIGHT, 1994, pp. 425-426 y 441-442.

[14] *La Jornada*, jueves 13 de junio de 1996, p. 25.

la gente. El trabajo pedagógico realizado dentro del aula y la labor política del magisterio, son dos facetas de la escuela de los años treinta; pero quizás la más exitosa fue otra faceta: la labor social llevada al cabo fuera del recinto escolar.

La educación socialista en el Estado de México

El escenario y los actores

Para la década de los años treinta, el Estado de México era una entidad eminentemente agrícola y mayoritariamente indígena. Además de su heterogeneidad geográfica y económica, tenía una gran diversidad cultural constituida por grupos mazahua, otomí, matlatzinca y náhuatl, por una fuerte tradición católica y algunos polos de tradición jacobina-liberal. Ahí, la reforma educativa del gobierno cardenista se desarrolló dentro de un ambiente de crisis política. Desde los años veinte, ante la ausencia de fuerzas políticas internas desarrolladas, el gobierno central colocó a dos grupos políticos en la cima del gobierno estatal.[15] El primero de ellos, "los gomistas", basaba su fuerza en el movimiento campesino; el segundo, "los rivapalacistas", tenía influjo sobre el movimiento obrero y contaba con el apoyo de Plutarco Elías Calles.

Ambos grupos impulsaron estrategias dirigidas a fomentar la industria y el comercio e institucionalizar la dinámica política interna favoreciendo a los rancheros y pequeños propietarios y, a la vez, intentando ganar el apoyo de las capas campesinas y obreras. Las alianzas entre ellos permitían limitar la lucha por el poder en el interior del Partido Socialista del Trabajo (PST). Sus rivalidades eran aprovechadas por el poder central para evitar la conformación de un cacicazgo fuerte de carácter local. Ni un grupo ni el otro lograron consolidar su hegemonía, así como lograr el control sobre las cambiantes condiciones de la región. Su debilidad se haría evidente a principios de los años treinta, periodo de crisis económica y de descontento

[15] En 1921 Obregón impuso como gobernador a Abundio Gómez, un comerciante de ganado nacido en Guerrero; llegó a ser general obregonista y se suscribió al Plan de Aguaprieta contra Venustiano Carranza. De 1925 a 1929 gobernó Carlos Riva-Palacio, mano derecha de Plutarco Elías Calles. En 1929 la gubernatura fue ocupada por Filiberto Gómez, hermano de Abundio, obregonista que supo adaptarse al callismo. Cuatro años después le sucedió José Luis Solórzano, callista y familiar político de Lázaro Cárdenas, quien fue remplazado en 1936 por el doctor Eucario López como gobernador interino, callista y médico de cabecera de la familia Riva-Palacio. De 1937 a 1941 gobernó Wenceslao Labra, discípulo de Filiberto Gómez y representante del cardenismo en la entidad.

popular. La federación les fue retirando el apoyo a estas élites políticas y generó formas de organización y de control más directas.[16]

La crisis política vivida durante los años de 1934 a 1940 posibilitó que la federación se acercara a los sujetos políticos internos y, por tanto, que se impulsara la educación socialista y la federalización de la enseñanza. Los maestros fueron decisivos en este proceso. Su participación en el escenario público no era novedad: muchos de ellos habían apoyado a Madero o se habían unido a la causa zapatista. En los años veinte diversos ayuntamientos se quejaban de la participación del magisterio en las elecciones municipales.

El movimiento magisterial en el estado fue originado por los maestros de Toluca,[17] pero pronto se extendería a los docentes de las escuelas primarias de toda la entidad. Los profesores de la capital pertenecían a las capas medias urbanas formadas bajo cánones liberales y positivistas. Durante la Revolución y los años veinte pugnaron por sostener su lugar dentro de las instituciones de enseñanza, así como por participar en la política educativa local. En el transcurso de su lucha tuvieron que enfrentar el autoritarismo de los gobernadores en turno, que no les podían asegurar ni el pago de su bajo salario ni la conservación de sus puestos.[18]

Junto a los maestros estaban los estudiantes de Toluca, que desde los años veinte venían combatiendo contra las imposiciones del gobierno estatal y en favor de la autonomía universitaria. Maestros y estudiantes habían organizado movimientos y huelgas para exigir el pago puntual de los salarios de los catedráticos y un margen de acción mayor en sus instituciones.[19] Pese a sus diferencias frente al poder político, compartían un interés por hacer efectiva la educación revolucionaria y popular. En 1934 algunos estudiantes impartieron clases en diversas comunidades rurales y solicitaron apoyo para establecer escuelas o para federalizarlas.[20]

Buena parte de los maestros y de los estudiantes vivió un proceso de radicalización. El clima de polarización y debate que se respiraba en Toluca

[16] Sobre el tema puede consultarse: SÁNCHEZ, 1974; SÁNCHEZ, 1984; HERREJÓN, 1985; MARTÍNEZ, 1989; y CIVERA, 1988.

[17] Nos referimos a los maestros de las escuelas normales, la Escuela Industrial y de Artes y Oficios y el Instituto Científico y Literario.

[18] Sobre el movimiento magisterial consúltese: MARTÍNEZ 1989, y CIVERA, 1988.

[19] Maestros y estudiantes luchaban en contra de las expulsiones de alumnos y maestros y por obtener mayor influencia en la definición de las formas internas de trabajo en sus instituciones. Sobre movimiento estudiantil y las instituciones educativas consúltese UAEM, 1984; GEM, 1974 y SÁNCHEZ, 1974b.

[20] Véase AHSEP, Dirección de Educación Federal, exp. 230.19, Establecimiento de escuelas, oficinas, bibliotecas e instituciones diversas, Estado de México, 1934-1935. La lucha por la autonomía y en contra del autoritarismo estatal unió a maestros y estudiantes de diversas tendencias; hasta fines de la década las tendencias socialistas y de izquierda se manifestaron con más fuerza que sus opositoras.

durante los años treinta es recordado por Clemente Díaz, que en aquel entonces era alumno del Instituto Científico y Literario:

> [...] las polémicas, las confrontaciones ideológicas, los debates sobre el socialismo y la libertad de cátedra dividen a maestros y alumnos en dos grandes grupos [...] En el Instituto venía creciendo el número de alumnos que ya leían a Lenin y a Marx, circulaba profusamente el *Manifiesto Comunista*, a la vez que se analizaban los preceptos de *El Capital*.[21]

En el transcurso de 1934 y 1935 los movimientos magisteriales y estudiantiles se vincularon con movimientos obreros organizados, como el de los textileros. Al mismo tiempo, el gobierno federal fue estrechando sus relaciones con los movimientos campesino y obrero, que serían incorporados a las organizaciones nacionales.[22] La alianza entre estos sujetos políticos y la federación favorecería la entrada y el desarrollo de la educación socialista en la entidad.

Por otro lado, la reforma educativa en el Estado de México tuvo que enfrentar la oposición de la Iglesia, misma que contó con el apoyo de terratenientes, pequeños propietarios y diversos núcleos urbanos. La lucha, sin embargo, no alcanzó la magnitud que cobró en otras regiones del país. La Iglesia vivía los saldos de la política anticlerical decimonónica. Durante el porfiriato, por ejemplo, la medida de multar a los maestros que hablaran de religión en las escuelas oficiales se llevaba a la práctica con empeño, de manera que el proceso de secularización del sistema escolar había avanzado.[23]

La persecución cobró medidas drásticas con la Revolución. Los ejércitos carrancistas cometieron toda clase de "barbaridades" —como dirían algunos campesinos— con las iglesias: ocupaban los templos y se comportaban "en forma inmoral" o introducían los caballos, desvestían a los santos, saqueaban e incendiaban los inmuebles. Las medidas antifanáticas fueron tomadas no sólo por las tropas sino también por su brazo político, que clausuró el Colegio Claretiano Hispanoamericano y los templos de la Santa Veracruz y el Ranchito, estos dos últimos, de los templos más importantes de la capital del estado.[24]

[21] Testimonio de Clemente Díaz de la Vega en UAEM, 1984, p. 59.

[22] Véase *Ladislao S. Badillo in memoriam*, 1956.

[23] Véase Basurto, 1991; Bazant, 1979 y 1996.

[24] Véase por ejemplo: "Entrevista con el Sr. Emiliano Guardián, realizada por Laura Espejel y Salvador Rueda, los días 8 y 20 de noviembre de 1974 en Tenancingo, México" (grabación), PHO/C/H/24; "Entrevista con el capitán Florencio Díaz Flores, realizada por Salvador Rueda y Laura Espejel, los días 12 y 16 de octubre de 1975 en Tenancingo, México" (grabación), PHO/C/4/22. Sobre la Iglesia consúltese: Martínez, 1989; y Ávila, 1988.

Los gobiernos de Carlos Riva-Palacio (1925-1929) y Filiberto Gómez (1929-1934) emitieron decretos para limitar el número de sacerdotes y de templos, así como establecer mecanismos de vigilancia sobre las escuelas particulares. Aunque hubo cierres de templos y persecución de curas, las escuelas particulares fueron respetadas. Hay indicios de que los sectores intermedios y bajos de la burocracia estatal hicieron caso omiso de las disposiciones gubernamentales, y de que se dio una política conciliadora en algunas regiones.

El movimiento cristero cobró fuerza en el sur y el oriente de la entidad, pero sin llegar a los niveles que tuvo en Michoacán o Jalisco. En gran parte los ejércitos alzados se integraron con campesinos que antes habían sido zapatistas y que quedaron al margen de la reorganización de la sociedad posrevolucionaria. De los zapatistas sobrevivientes, algunos recibieron los beneficios del moderado reparto agrario que se había realizado en el estado, otros mantuvieron sus pequeñas propiedades o trabajaron en las comunales al disminuir la presión por la tierra a consecuencia del descenso de la población entre 1910 y 1920. Otro motivo para no engrosar las filas rebeldes fue el recuerdo aún muy cercano de la muerte y del hambre provocados por una lucha en la que los zapatistas fueron derrotados y perseguidos.[25]

Algo similar sucedería entre 1934 y 1935, periodo durante el cual la batalla en contra de la Iglesia fue frenada por funcionarios menores o por la intervención conciliadora de las altas esferas de la política local. A finales de 1934, la Legislatura Estatal felicitó a Agustín Riva-Palacio, líder de la Liga Socialista de Obreros y Campesinos del Estado de México (LSOCEM) y del PST (y según un inspector federal de educación "gobernador tras bambalinas" del estado), por su lucha contra el clero y en favor de la educación socialista. Sin embargo, Riva-Palacio funcionaba como elemento clave en la negociación con los párrocos pueblerinos.[26]

El movimiento cristero volvió a cobrar fuerza, pero los contingentes armados se concentraron en regiones muy localizadas, pues el reparto agrario efectuado entre 1929 y 1931 mermó su influencia sobre aquellos contingentes campesinos que pactaron con el gobierno. La oposición de otros sectores sociales, especialmente de los mestizos y las capas medias rurales, fue canalizada por medio de organizaciones como Acción Católica que tenían influencia en Toluca y algunas cabeceras distritales. La oposición

[25] Véase GONZÁLEZ y PATIÑO, 1994; y CIVERA, 1997.

[26] *Actas de la XXX Legislatura Constitucional del Estado de México*, 23 de octubre de 1934; *Acción Social*, 27 de octubre de 1934. En Tenancingo el inspector federal de educación acusaba en 1935 a Agustín Riva-Palacio de pactar con los curas para orientar a la población en favor de ciertos personajes para las elecciones municipales. Véase AHSEP, Departamento de Enseñanza Rural y Primarias Foráneas. Inspección de Escuelas Federales, exp. 201.2, Informes de José Alcázar Robledo, Inspector Federal de la 12ª zona, 1935.

de la Iglesia y sus aliados se dejó sentir a lo largo del sexenio cardenista, pero su éxito fue limitado.[27]

Las relaciones entre todos estos actores políticos —fundamentalmente magisterio, estudiantado, Iglesia, gobierno federal y gobierno estatal— marcarían tres etapas en el desarrollo del programa educativo.

La reforma educativa en manos de los callistas

En agosto de 1934 el gobernador del Estado de México, José Luis Solórzano, manifestó su apoyo a los nuevos lineamientos educativos emitidos por el gobierno federal e hizo público

> su criterio sobre la palpitante cuestión de arrebatar de las manos del clero la educación pública, de una manera absoluta, como se lo ha propuesto la Revolución, implantando un nuevo tipo de Escuela, de enseñanza, que contrarreste efectivamente la obra de fanatización que el clero ha venido desarrollando sobre todas las clases trabajadoras del país.[28]

A principios del año siguiente el gobierno del estado aceptó las doctrinas y orientaciones de la reforma y, al igual que el resto de gubernaturas de la República, expidió un reglamento por el que las escuelas particulares primarias, secundarias y normales pasarían a depender técnica y administrativamente de la SEP.[29]

Para las autoridades estatales la función básica de la educación socialista sería la desfanatización, al considerar que

> el niño que se instruye y educa a base de religión, resulta en su edad adulta un hombre sin voluntad y sin carácter para enfrentar con energía la resolución de los problemas que se le presenten en la lucha por la vida. Todo lo espera de la divina providencia [...] De aquí la eterna división entre la Humanidad. Las religiones sembraron entre los hombres los sentimientos de odio y de rencor [...] Las guerras sangrientas y la desigualdad económica entre los hombres, nos

[27] Sobre el movimiento cristero y la política antirreligiosa consúltese MARTÍNEZ, 1989 y HERREJÓN, 1985. Seguramente las políticas en contra de la Iglesia fueron efectivas en algunas regiones mientras que en otras la debilidad del gobierno estatal lo obligó a hacer concesiones importantes.

[28] *Acción Social*, Toluca, México, 18 de agosto de 1934.

[29] SOLÓRZANO, 1935. Cabe señalar que al igual que en los años veinte el gobierno estatal no ordenó cerrar escuelas particulares religiosas, como sí sucedió en otras entidades como Jalisco. Probablemente ello fue una concesión a las capas altas y medias rurales, ya que el gobierno estatal no pudo recuperar el número de escuelas que tenía durante el porfiriato. Para los años treinta las magnitudes del sistema educativo en la entidad apenas comenzaban a recuperarse gracias a la participación del gobierno federal y la iniciativa privada, que cubrieron los vacíos de las escuelas estatales cerradas durante el movimiento revolucionario.

dicen claramente que es mentira que exista un dios que todo lo ve y todo lo oye.[30]

La rápida adhesión del gobierno local hacia la política educativa federal es explicable si consideramos los lazos de dependencia y de lealtad existentes entre el gobernador Solórzano, representante del callismo en la entidad y miembro del grupo rivapalacista, y Plutarco Elías Calles, quien mantenía su tutela sobre el gabinete. Asimismo, es probable que la caracterización popular de la educación socialista fuera vista como una base de apoyo para ganarse a aquellos sectores de la población que desde principios de los años treinta, como resultado de la crisis económica y del clima de confrontación vigente, venían tomando tierras y organizando sindicatos y agrupaciones campesinas. El control sobre estos núcleos era vital para el grupo rivapalacista ya que su principal contendiente, el grupo gomista, aún tenía poder en los ayuntamientos municipales y los cacicazgos agrarios.

En busca de legitimidad, el rivapalacismo tuvo que cambiar la política educativa que venía enarbolando durante la última década. En ella el antifanatismo era un contenido importante junto con el énfasis en la educación práctica, técnica y vocacional.[31] El discurso educativo adoptado en la entidad a partir de 1934 incorporó el lenguaje utilizado por el gomismo, mismo que era mucho más popular y que al paso de los años había sufrido un proceso de radicalización. En éste se concebía a la escuela como un modelo para el hogar, y se extendía el papel del maestro para que fuera director intelectual, moral y social de la comunidad. Como en otros estados de la República, se le pedía organizar cooperativas escolares, clubes de beneficiencia de trabajadores, de protección a la industria, agricultura, higiene, salud y otros, así como ser la guía del obrero que

> no debe vivir pasivamente. El obrero que es dócil a las clases burguesas o explotadores, que es corto de espíritu, que no anhela su mejoramiento individual y de clase, no pertenece a la clase del presente ni menos a la clase del porvenir, el obrero debe ser partidario de los modernos sistemas de producción, debe organizarse, manejar la técnica y la teoría, debe crear centros culturales y formar instituciones técnicas, cultivando el espíritu de clase del campesino; puesto que organizarse debe ser el primer paso para llegar a la conquista pacífica de los derechos del trabajador, en perfecta armonía con el Capitalista, garantizándose mutuamente los derechos y obligaciones, que cada uno de estos factores debe de poner a disposición del *bienestar colectivo.*[32]

[30] *Acción Social*, 20 de octubre de 1934.

[31] Véase Riva-Palacio, 1929; "Ley General de Educación Pública", en *Gaceta del Gobierno*, 10 de diciembre de 1932; y GEM, 1974.

[32] *Orientación*, Revista semanal ilustrada de la Escuela Industrial y de Artes y Oficios para Varones, Toluca, México, septiembre-diciembre, 1932. Véase Gómez y Fabila, 1926; Gómez, 1930a, 1930b, 1931, 1932a, 1932b y 1933.

En el lenguaje gomista la conciencia de clase no se contraponía al "capitalista", pero el discurso utilizado por el gobierno en los albores del régimen cardenista fue mucho más radical que el de los gobiernos anteriores, no sólo en la fuerza del combate contra la religión, sino también en términos políticos:

> La educación socialista, poniendo el problema de la alimentación como base de la educación, pugnará por la socialización de los medios de producción económica, por la socialización de la tierra y los instrumentos de trabajo, por el reparto equitativo de la riqueza entre todas las fuerzas productoras de la República.[33]

Los "nuevos ideales sociales" que orientaban a la educación socialista eran "la liberación de la clase proletaria, la elevación de las masas obreras y campesinas, la distribución equilibrada de los satisfactores, etcétera [...], en suma, la transformación radical del régimen social actual, por otra más real, más humana y que procura el desarrollo integral de la clase proletaria".[34]

Dado que el advenimiento del socialismo era una cuestión "biológica", la educación debía transformar la cultura mexicana y la organización económica, creando "seres pertenecientes a la clase proletaria", clase encargada del futuro de la humanidad.[35] Ésta sería la tarea de la escuela primaria, de la cual saldrían los niños "como unidad militante en las filas del socialismo redentor cantado con la Internacional".[36]

En las páginas del periódico *Acción Social*, órgano del PNR estatal, se proponían y discutían diferentes métodos para transformar la escuela y adecuarla al nuevo orden social: el cooperativismo, la escuela moderna de Ferrer Guardia, la escuela racionalista puesta en marcha en Tabasco, el Plan Dalton, el Método de los Procedimientos de Trabajo de Pistrak, de Freinet, Decroly y Dewey, o la depuración del profesorado (misma que desde principios de 1934 había comenzado).[37] Más allá de las diferencias en cuanto a los métodos a emplear, los fines de la educación socialista estaban bien establecidos: la escuela debía tener una postura fuerte en contra de los prejuicios de todo tipo y preparar al trabajador para defenderse de la burguesía y luchar por una sociedad más igualitaria.

Los elementos novedosos —más radicales— de la política educativa estatal respondían en parte a la necesidad de adherirse a los lineamientos del centro, pero también a las presiones de diversos grupos y organizaciones

[33] *Acción Social*, 17 de noviembre de 1934.
[34] *Acción Social*, 6 de octubre de 1934.
[35] *Acción Social*, 29 de agosto y 7 de noviembre de 1934.
[36] *Acción Social*, 27 de octubre de 1934.
[37] *Acción Social*, 27 de enero de 1934.

políticas cercanos al poder local, como el PST (ya integrado al Partido Nacional Revolucionario), la Cámara del Trabajo, la LSOCEM y la Federación de Juventudes Socialistas del Estado de México. Estas asociaciones que formaban parte o eran cercanas al gobierno estatal fueron piezas clave en la adopción de la educación socialista: organizaron "ciclos contra la clerecía", conferencias de orientación, manifestaciones y diversos actos encaminados a dar a conocer, debatir y agilizar la puesta en marcha de la reforma.[38]

Otros actores políticos enfrentados a las autoridades locales también exigieron la aplicación inmediata del proyecto. Entre ellos estaban los maestros de Toluca inicialmente agrupados en la Liga de Maestros (1934), y luego en el Bloque de Trabajadores de la Enseñanza (1935), mismo que incorporó a los maestros del interior de la entidad. Junto con ellos estaban los estudiantes de Toluca, integrantes y simpatizantes de la Federación de Estudiantes Socialistas del Estado de México, la Liga Antiimperialista Yanqui, la Sociedad de Alumnos del Instituto Científico y Literario, y la Federación de Estudiantes del Estado.[39]

En 1934 maestros y estudiantes se fueron a la huelga. El conflicto fue resuelto gracias a la mediación del gobierno federal, que aprovecharía la coyuntura para colocar a personas clave (como Enrique Schultz y Fernando Ocaranza) en las instituciones educativas estatales.[40] Un año después, el Bloque de Trabajadores de la Enseñanza exigió que se reformara la Ley General de Educación Pública del Estado, logrando que la Legislatura estatal autorizara la adopción de la educación socialista, el reestablecimiento de la Escuela Normal Mixta (que había sido suprimida en 1920) y la creación del Consejo General de Educación. Este último quedó ubicado en una jerarquía superior a la de cualquier otro organismo educativo. La Dirección de Educación mantuvo el control sobre las cuestiones administrativas, mientras que al Consejo le correspondió resolver los aspectos técnicos, la elaboración de la reforma de la Ley General de Educación Pública y la organización de programas de radio, conferencias y otras actividades para difundir la educación socialista. Por otro lado, la Escuela Normal Mixta propuso y logró la apertura del Instituto de Orientación Socialista en la entidad.[41]

[38] La mayor parte de estas asociaciones fue creada en el transcurso de 1934. Véase *Acción Social*, 20 y 24 de agosto, 5 de septiembre, y 27 de noviembre de 1934; LERNER, 1979, p. 25. Uno de los estudiantes conferencistas fue Adolfo López Mateos, quien llegaría a ser presidente de la República Mexicana en 1958.

[39] La Federación de Estudiantes del Estado tenía ligas con la Confederación Nacional de Estudiantes. Véase *Acción Social*, 8 y 22 de agosto, 20 de octubre, y 7 de noviembre de 1934; UAEM, *op. cit.*

[40] La huelga se desató tras la expulsión y renuncia de varios maestros, y el encarcelamiento del maestro Francisco Schenabel por el supuesto delito de insultar a Calles y al Presidente. Véase *Acción Social*, 30 de mayo de 1934; y SOLÓRZANO, 1934.

[41] Véase *Actas de la XXXIV Legislatura del Estado de México*, 18 de diciembre de 1935; y SOLÓRZANO, 1935.

A pesar del apoyo que recibió tanto de los grupos urbanos organizados como de la SEP, el nuevo programa educativo se toparía con múltiples dificultades. Algunos grupos estudiantiles no aprobaban la reforma y, además, dentro del magisterio también existían conflictos. Para muchos maestros estatales de escuelas primarias, el tener que declararse socialista o revolucionario para poder trabajar era una arbitrariedad más del gobierno en turno. Varios de ellos fueron cesados en 1935 por negarse a participar en una manifestación de apoyo a la educación socialista.[42] El siguiente testimonio es elocuente:

> Como siempre hay que quedar bien con el centro, maestros y alumnos de Toluca tuvimos que hacer una manifestación de apoyo a la educación socialista. Esto fue en 1935.
>
> Se nos advirtió que los maestros y alumnos que no asistieran serían cesados y expulsados de sus escuelas respectivamente.
>
> Yo me fui a confesar a la iglesia y le dije al cura que iba a ir a la manifestación pues quería seguir estudiando. El cura me dijo que no debía ir pues sería excomulgada. Si asistía me excomulgaban, si no iba me expulsaban ¿qué hago?, con miedo fui a la manifestación. Mi hermana ya era maestra y no fue, era miembro de Acción Católica de los Jóvenes, la cesaron. Mi padre (Lic. Carlos A. Vélez) era profesor del Instituto (Científico y Literario) y sí fue a la manifestación: no lo excomulgaron.
>
> Para que yo no fuera excomulgada, así como otras compañeras que habían asistido a la manifestación de apoyo, nuestras madres fueron a México a ver al Arzobispo quien hizo excepción de las niñas bien de Toluca, para que no fueramos excomulgadas.
>
> Algunas de las alumnas que no fueron a la manifestación fueron expulsadas. ¡Qué de arbitrariedades se cometieron entonces![43]

La opinión de los maestros y los estudiantes estaba dividida, pero en general lo que rechazaban no era tanto la nueva orientación de la política educativa, sino el tradicional autoritarismo gubernamental. Dentro de ese clima de confrontación, probablemente cualquier medida tomada por José Luis Solórzano hubiera sido rechazada. El mismo gobernador tuvo que declarar que las instituciones de Toluca estaban fuera de su control.[44]

Por otro lado, desde principios de 1934 *Acción Social*, que no publicaba prácticamente nada sobre la oposición, no pudo ocultar acontecimientos preocupantes. El 21 de febrero decía que la reacción había llegado a Toluca no por los ataques a la religión, sino por la educación sexual —que nunca

[42] Véase *Acción Social*, 27 de octubre de 1934; testimonio del profesor Fragoso, citado en HURTADO, 1986.

[43] Palabras de Josefina Vélez, entrevistada por la doctora Elvia Montes de Oca, el 23 de mayo de 1995. Esta parte de la entrevista se cita en MONTES DE OCA, 1995.

[44] Véase SOLÓRZANO, 1935.

se intentó llevar a la práctica— y corrían rumores de que en las escuelas se desnudaba a los niños. El 29 de agosto apareció en primera plana la noticia de que el párroco de Zinacantepec había vertido el "virus clerical" organizando un ciclo de conferencias contra la educación socialista. Pocos días después se publicó:

> El clero ha sacado circulares contra la educación socialista. Nada más falso que todo lo asentado en esas hojas, en que se asevera que a la niñez y a la juventud va a hundirse en espantosos peligros. Debiera estar el clero convencido de que predica en desierto. Ya el pueblo le vió la oreja de cordero.[45]

A mediados de octubre se aseveraba en el diario que el párroco de Capultitlán había convertido el púlpito en medio de propaganda subversiva, al indicar a los padres de familia que no llevaran a sus hijos a la escuela, en donde no aprendían nada que valiese la pena, y mejor los enviaran a la "doctrina".[46] Los rumores que hicieron correr los párrocos, las escuelas particulares y asociaciones civiles como Acción Católica o la Vela Perpetua tuvieron eco en casi todo el estado. En el Informe de Gobierno de 1935, José Luis Solórzano aceptó que en los primeros meses del año la asistencia escolar se había reducido considerablemente, situación que fue resuelta, según él, tras sostener pláticas con los presidentes municipales.[47]

Junto a la campaña en contra de las escuelas, el gobierno estatal tuvo que enfrentar algunos brotes de movimiento cristero y el avance del gomismo que en 1935 ganó la mayoría en la Legislatura. José Luis Solórzano, incapaz de controlar la situación, perdió el apoyo federal y en diciembre dejó la gubernatura.[48] Aunque el gobierno de Lázaro Cárdenas apoyó a los gomistas para desplazar a los callistas-rivapalacistas de la entidad, Eucario López, rivapalacista, quedó al frente de la gubernatura interina y funcionó como mediador.[49]

[45] *Acción Social*, 8 de septiembre de 1934.

[46] *Accion Social*, 17 de octubre de 1934.

[47] Véase SOLÓRZANO, 1935; CIVERA, 1988, y MONTES DE OCA, 1995.

[48] Véase CIVERA, 1988; MARTÍNEZ, 1989, y AGN, LC, exps. 543.11 y 543.21. Los expedientes tienen gran cantidad de documentos dirigidos a Cárdenas referentes a las quejas por imposiciones o adhesiones a las presidencias municipales de diferentes regiones del estado entre 1934 y 1940.

[49] Véase AGN, LC, exp. 543.11. El expediente contiene gran cantidad de cartas enviadas por personas y organizaciones y dirigidas a Cárdenas sobre las disputas entre gomistas y rivapalacistas o callistas y cardenistas, así como peticiones para desaparecer los poderes en el estado a principios de 1936.

Hacia la federalización de la enseñanza

A partir de la salida de José Luis Solórzano del gobierno estatal[50] y de Calles del país, la intervención del gobierno federal en el sistema educativo mexiquense se incrementaría en forma notable. A finales de 1935, la XXXIV Legislatura estatal aprobó la nueva Ley General de Educación Pública del Estado de México, misma que en su artículo tercero establecía:

> La enseñanza pública en el Estado se sujetará en *todos sus grados*, a las bases establecidas en el Artículo Tercero de la Constitución General de la República.[51]

Fuera de esta clara adhesión a la reforma constitucional, la Ley no hacía mención alguna a la educación socialista, y mantenía los postulados de su antecesora de 1926 sobre la enseñanza vocacional y práctica. Este giro fue explicado por el gobernador en su primer informe de gobierno:

> [...] como se consideró prematura una reforma total a la propia Ley de Educación, en virtud de que no han cristalizado todavía en forma definida y definitiva, las doctrinas modernas en materia educativa; como digo, sin llegar a una reforma de conjunto, fueron reformados los preceptos que pugnaban con las disposiciones actuales del Artículo Tercero de la Constitución General de la República, y otros cuya modificación era precisa, *dadas las circunstancias por las que venía atravesando la hacienda pública local*.[52]

El retroceso en las medidas gubernamentales resulta comprensible si consideramos la crisis política interna y el debilitamiento de aquellas fuerzas que hicieron suya la educación socialista. La LSOCEM, principal promotora callista de la reforma educativa, se había debilitado sustancialmente a raíz del resquebrajamiento del rivapalacismo y de la ruptura entre Cárdenas y Calles. Enrique Schultz, ideólogo y promotor del programa educativo desde la federación, fue transferido. A este cambio se sumó la remoción de otras autoridades. En el Instituto Científico y Literario, Eucario López nombró como director a Protasio I. Gómez, que fue aclamado tanto por maestros como por estudiantes, y a quien el gobernador otorgó plena libertad de acción. El movimiento por la autonomía siguió en pie lidereado por el mismo director, pero la unidad de los estudiantes, sostenida sobre la base de

[50] Solórzano obtuvo licencia por seis meses el 25 de diciembre de 1935. Ya no volvería a la gubernatura.

[51] "Decreto que modifica la Ley General de Educación Pública del Estado de México", en *Gaceta del Gobierno*, Toluca, 28 de diciembre de 1935. Cursivas nuestras.

[52] LÓPEZ, 1936. Cursivas nuestras.

la lucha en contra de la intransigencia del gobierno estatal, comenzaba a quebrarse.[53]

Los maestros, por su parte, sufrieron un gran golpe. La Ley de Educación reformada permitió un recorte de plazas para "sanear el erario público". A finales de 1935, fueron cesados 246 maestros. De inmediato el Bloque se fue a la huelga y exigió la intervención del gobierno federal.[54]

Si la federación había ganado terreno en el sistema educativo estatal por medio de directivas y controlando las escuelas particulares, el acuerdo de 1935 fue un paso decisivo para fortalecer su presencia. Los gobiernos federal y estatal acordaron que las 246 plazas pasaran a la SEP, y que se estudiarían acuerdos para federalizar definitivamente la enseñanza en el estado. Asimismo, se estableció que la Dirección de Educación Pública estatal sería ocupada por el director de Educación Federal. Con ello la inspección, el control y la asesoría de las escuelas estatales, por lo menos hasta 1939, quedaron en manos de la SEP, que fue facultada para exigir a los maestros estatales que acudieran a las juntas semanales de estudio o cursos de capacitación, acercándolos al proyecto educativo federal.[55]

El acuerdo citado provocó fricciones entre los maestros estatales y federales. En septiembre de 1936 el Bloque se quejaba de que el acuerdo no se había cumplido del todo, y que por la anormalidad de su situación los maestros federales, sus "hermanos de clase", les eran hostiles. A la vez pedía a Gonzalo Vázquez Vela, secretario de Educación Pública, que los inspectores que habían sido adscritos a la federación no fueran removidos de la entidad pues esto perjudicaría al movimiento magisterial, y declaraba que dichos inspectores no recibían pago ni del gobierno estatal ni del federal.[56]

El inspector de la zona de Texcoco manifestó que había maestros federales en escuelas estatales, que en otras convivían maestros federales y estatales y que las autoridades municipales no sabían a qué atenerse. Por otro lado, la Unión Radical de Maestros Socialistas del Estado de México reclamó que se respetara la Ley de Escalafón, pues los maestros de nuevo ingreso —antes estatales— tenían condiciones de trabajo priviligiadas.[57]

[53] Véase LÓPEZ, 1937; UAEM, 1984.

[54] Véase LÓPEZ, 1937; y AHSEP, Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios, Estado de México, Personal. Generalidades, exp. 337.2, Oficio de la Confederación Sindical Unitaria de México al Gobierno del estado, al ala izquierda del Congreso, al Srio. de Educación y al Presidente, 14 de enero de 1936.

[55] Véase LÓPEZ, 1936; HURTADO, 1985; y GALVÁN, 1985.

[56] AHSEP, Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios, Estado de México, Personal. Generalidades, exp. 337.2, Oficio de Conrado Uría del Bloque de Trabajadores de la Enseñanza a Vázquez Vela, Srio. de Educación Pública, 14 de septiembre de 1936.

[57] Véase AHSEP, Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios, Estado de México, Personal. Generalidades, exp. 337.2, Oficio de Pedro Moreno, Inspector Federal de la zona de Texcoco, 16 de junio de 1936, y Carta de la Unión Radical de Maestros

La división del movimiento magisterial también era provocada por las pugnas entre diversas organizaciones nacionales. En el distrito de Chalco la Misión Cultural coordinaba un instituto integrado por 8 maestros estatales pertenecientes a la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza y 20 federales, afiliados a la Confederación Mexicana de Maestros. El jefe de la Misión pedía una rápida intervención de la SEP, pues los conflictos entre ambos grupos estaban llegando a "consecuencias extremas" y habían ocasionado que los trabajos fueran tan lentos que en casi todas las escuelas del distrito las clases se suspendieron durante dos meses.[58]

La crisis política, las divisiones del movimiento magisterial y el repliegue temporal de la lucha por la autonomía provocaron que en 1936 y 1937 el gobierno estatal se abstuviera de comprometerse con la educación socialista, pero la federalización de la enseñanza ganaba terreno rápidamente.

Educación popular, unidad y neutralización

A fines de 1937 subió a la gubernatura Wenceslao Labra, gomista que se autonombraba representante del cardenismo en la entidad. Aunque Labra intentó fortalecer el PST frente al PNR, el gobierno federal iba ganando presencia en el estado e iba preparando el terreno para realizar un cambio total en la política lugareña que lograría, en 1942, llevar a la gubernatura a Isidro Fabela y dar por terminado tanto al rivapalacismo como al gomismo.

En su intento por fortalecer sus redes de poder, Labra desarrolló una política de dos caras: por un lado utilizaba un discurso popular y ponía en marcha amplias obras sociales; por el otro, ejercía mano dura en contra de sus adversarios, sobre todo los campesinos, maestros y estudiantes.[59]

La educación volvió a cobrar peso en la política estatal. Los recursos destinados al rubro educativo fueron elevados hasta llegar a constituir cerca de 50% del presupuesto total de egresos del gobierno estatal, dedicados en gran parte a la apertura de escuelas rurales, así como a la dotación y el

---

Socialistas del Estado de México a Celso Flores Zamora, Dir. Gral. de Enseñanza Rural y Primaria en los Estados y Territorios, 10 de agosto, 1936.

[58] Véase AHSEP, Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios, Estado de México, Personal. Generalidades, exp. 337.2, Carta de la Unión Radical de Maestros Socialistas del Estado de México a Celso Flores Zamora, Dir. Gral. de Enseñanza Rural y Primaria en los Estados y Territorios, 10 de agosto de 1936, y Oficio de Septimio Pérez Palacios, Director de Educación Federal a Celso Flores Zamora, Dir. Gral. de Enseñanza Rural y Primaria en los Estados y Territorios, 10 de agosto de 1936.

[59] Véase *El Machete*, 1938; AGN, LC, exp. 404.1/3166, Carta a Lázaro Cárdenas de José Hernández R., vicepresidente del Comité Ejecutivo de la Unión de Revolucionarios Agraristas del Sur del Estado de México, 3 de junio de 1940.

mejoramiento de las instalaciones y material didáctico de los planteles educativos, incluyendo a los federales.[60]

El gobierno de Wenceslao Labra (de septiembre de 1937 a septiembre de 1941) abandonó la campaña antifanática e hizo suya una política educativa menos conflictiva: la Campaña Pro Educación Popular propuesta por la SEP. Por todo el estado comezaron a circular lemas como los siguientes: "Enseñar a leer a quien no sabe, es llevar a las almas atormentadas y sumisas en la ignorancia el principio de toda ascensión individual: Fuerza, Belleza y Virtud", "Si sabes leer y escribir enseña a tus hermanos a saber leer y saber escribir", "Enseñar a leer y escribir es fácil y es tarea de *todos*".[61]

Diversos sectores y organizaciones del Estado de México acogieron con entusiasmo la iniciativa gubernamental. La sección XV del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM)[62] organizó en 1938 el Primer Congreso Estatal sobre Educación, que tuvo como tema principal la liquidación del analfabetismo. Del Congreso salieron resoluciones tales como la organización, por medio de las inspecciones escolares, de comités de zona y municipales; también se resolvió que la emisora de radio del Instituto Científico y Literario se convirtiera en la difusora de los planes y actividades del Comité Central de la Campaña Pro Educación Popular.[63]

En ese mismo año se llevó a cabo el Congreso de la Unidad Juvenil Revolucionaria, del cual surgió la petición de que el gobernador pugnara por la creación del Instituto Politécnico y le concediera la autonomía, y la demanda de que la SEP atendiera a las Escuelas Regionales Campesinas. Los estudiantes, a su vez, se comprometieron a luchar contra el fascismo y a formar brigadas culturales para "mejorar el nivel de cultura y de instrucción de nuestras actuales masas estudiantiles, pues de esta manera estarán capacitadas para servir efectivamente a la masa proletaria".[64]

Wenceslao Labra solicitó a Adrián Ortega, director de Educación Pública del Estado de México, una investigación sobre la conveniencia de adoptar en la entidad los planes de estudio de la federación. En abril de 1939 se publicó un decreto por medio del cual dichos programas eran adoptados tanto en las escuelas primarias rurales y elementales como en los jardines de niños. En su contenido este decreto recurrió a un tono radical,

[60] Véase LABRA, 1939 y 1941, y Ley del Presupuesto de egresos para el año... de 1926 a 1941, Toluca, México, Gobierno del Estado de México.

[61] *Acción Social*, 23 de febrero de 1939.

[62] El Bloque de Trabajadores de la Enseñanza se transformó en el Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza y luego en la sección XV.

[63] En el Congreso participaron asociaciones culturales, organizaciones obreras, campesinas, magisteriales y estudiantiles, las agencias de los bancos de Crédito Ejidal y Agrícola, y delegaciones de los gobiernos federal y estatal. Véase GEM, 1974, p. 219.

[64] *Acción Social*, 30 de agosto de 1938.

propio de los primeros años de la educación socialista, cuyos objetivos principales eran los siguientes:

> preparar a las comunidades para que tomen participación activa en la explotación socializada de la riqueza, con la mira principal de proporcionar provecho a las clases trabajadoras y un perfeccionamiento institucional y cultural del proletariado [...] proporcionar a los educandos una cultura que les sirva para explicar racionalmente los principios fundamentales del trabajo, de la producción en su mejor técnica y del verdadero alcance de las luchas sociales.[65]

Para cumplir con su objetivo, la escuela debía ser un centro de trabajo en el que se produjera "con un fin utilitario de carácter social", así como un laboratorio en el que se forjara "una ideología fundamentalmente socialista que compaginara las luchas sociales con la experiencia y aptitudes de los educandos". Para ello, se establecía que los programas debían ser uniformes, evitando la separación de las asignaturas así como la excesiva información científica.[66]

Este decreto iba en contra de la corriente nacional que había abandonado los principios más radicales de la reforma de 1934. Fue emitido como una respuesta a las demandas de los movimientos magisteriales entonces ligados al Partido Comunista y estudiantil, así como de los sectores de campesinos que obtuvieron ejidos entre 1936 y 1937. Sin embargo, dicha disposición legal quedó como un ejercicio retórico no llevado a la práctica.

El gobierno estatal volvió a la política educativa gomista adecuándola a los nuevas circunstancias de la política nacional y su intención de fortalecerse frente a la federación. En su *Informe de Gobierno de 1941*, Wenceslao Labra recapitulaba que el objetivo de la escuela había sido educar al niño en un ambiente de

> sana modernidad. Modelarle el carácter, educarle la voluntad, inculcarle hábitos, como los de la higiene y la superación personal, hacerlo aspirar a mejores hogares y mejores vestidos; aprovecharlo, también, como un vehículo de educación en el solar doméstico. Esto, principalmente con el objeto de que el niño campesino llevase a sus padres indígenas, a sus hermanos mayores, a sus parientes, nuevas ideas sobre la vida y el medio social. El escolar es un instrumento de educación en casa, y nuestra preocupación fue no nada más la de instruirlo a él, sino la de llegar hasta la ignorancia de nuestras clases pobres, por medio de las enseñanzas aprendidas en la escuela.[67]

[65] "Decreto que modifica la Ley General de Educación Pública del Estado de México", *Gaceta del Gobierno*, Toluca, 26 de abril de 1939.

[66] "Decreto que modifica la Ley General de Educación Pública del Estado de México", *Gaceta del Gobierno*, Toluca, 26 de abril de 1939.

[67] LABRA, 1941.

A los objetivos de "lograr la unidad completa de los hijos del Estado de México" y "elevar la condición moral, social y educativa de nuestra porción patria", correspondieron la exaltación de la bandera mexicana, del escudo del Estado, el patriotismo, el nacionalismo y la unidad estatal y nacional.

El cambio en el discurso gubernamental respondía al debilitamiento de la izquierda en el país y a la desarticulación de los movimientos que antes habían defendido la educación socialista en la entidad. Desde 1938 la sección XV del STERM (que aglutinaba a maestros estatales y federales) comenzó a exigir mejoras salariales, apoyada por el Partido Comunista, lo cual la iría distanciando del ala lombardista, de los sectores conservadores del STERM, de la CTM y, desde luego, del gobierno local que no aceptaba que los maestros estatales formaran parte de dicha agrupación. Los sueldos de sus miembros eran, en efecto, más bajos que los recibidos por los maestros de otras regiones. El salario medio era de $1.92 diarios, mientras que en Durango era de $3.27; Coahuila, $3.31; Querétaro, $3.69; Puebla, $4.49; Campeche, $4.75, y Sonora, $8.39.[68]

La falta de respuesta a su petición obligó a los docentes a estallar la huelga en 1940, misma que tuvo como consecuencia la desintegración de la sección XV. Labra, apoyado por la Confederación Nacional Campesina y Ávila Camacho, aumentó el sueldo de los maestros así como la pensión de los jubilados y les repartió casas, pero cesó a 14 de sus dirigentes. A partir de entonces los maestros federales y estatales permanecerían separados en organizaciones distintas.[69]

Los estudiantes de Toluca también fueron desmovilizados. A mediados de 1938 se fueron a huelga como protesta por la salida de Protasio I. Gómez, quien había renunciado a la dirección del Instituto por negarse a cumplir "instrucciones que le impartió el Ejecutivo local". El movimiento consiguió que el gobernador otorgara la autonomía "de hecho, aunque no la de derecho".

La Junta General de Profesores nombró una comisión para formular el proyecto de autonomía (mayo), formada por Protasio I. Gómez, Carlos A. Vélez y Enrique González Vargas. Para septiembre la Legislatura dio facultades al gobernador para otorgar la autonomía, pero el papeleo fue obstruido por Wenceslao Labra y el 26 de octubre estalló una segunda huelga exigiendo que la autonomía fuese acompañada de un presupuesto "decoroso" y que la secundaria quedara como un instituto particular, siempre y cuando en ella se impartiera la educación socialista. La huelga fue lavantada con la promesa gubernamental de acceder a las peticiones.[70]

[68] MARTÍNEZ, 1987, p. 21. Véase *Ley*..., 1926-1941.
[69] Véase MARTÍNEZ, 1987.
[70] Véase UAEM, 1984.

En el artículo tercero de la Ley Orgánica se establecía, contra corriente, que el Instituto como institución educativa del estado, debía organizar "sus enseñanzas en forma que permita crear en los educandos un concepto racional y exacto del universo y de la vida social". Enrique González Vargas, promotor del proyecto educativo cardenista, fue nombrado director.[71]

Una vez obtenida la "autonomía", las divisiones entre los estudiantes se fueron agudizando. En 1940 estalló otra huelga que exigía la libertad de cátedra. Después de tres meses el Consejo Directivo y el gobierno del estado expulsaron a los maestros y estudiantes que estaban a la cabeza del movimiento, pero en abril el mismo Consejo exigió la renuncia del director. Los puntos extremos fueron neutralizados y la autonomía "de derecho" fue otorgada hasta 1943.[72]

La SEP, los maestros y las escuelas

La reforma educativa cardenista transformó el sistema educativo mexiquense. Dentro de un ambiente de crisis política, las redes de la federación crecieron no sólo en las zonas rurales, sino también en el sistema estatal urbano. Las instituciones escolares dependientes del gobierno estatal vivieron una dinámica de cambio, contrastante con el ritmo lento que habían mantenido durante las primeras dos décadas del siglo. El clima de debate y polarización, así como la posterior neutralización de los movimientos estudiantil y magisterial, abrieron el camino para la modernización del sistema educativo en su conjunto.

Después de la Revolución las escuelas normales y el Instituto Científico y Literario prácticamente habían mantenido los planes de estudio utilizados en el porfiriato.[73] Las ideas educativas de José Vasconcelos y sobre todo la escuela de acción, que llegaban a los alumnos y los maestros por fuera de sus instituciones, sembraron inquietudes pero no llegaron a generar cambios.[74] Por el contrario, la educación socialista generó debates y alteraciones significativas.

El programa educativo cardenista se dio a conocer en el estado por medio de programas de radio, conferencias y sobre todo, a partir de la circulación de textos:

[71] Véase "Ley Orgánica del Instituto Científico y Literario", en *Gaceta de Gobierno*, 13 de enero de 1940.

[72] Véase UAEM, 1984.

[73] La trayectoria de la Escuela Industrial y de Artes y Oficios fue diferente, pues en ella la escuela de acción penetró con fuerza en los años veinte. Indudablemente esto se relaciona con el tipo de población que atendía (de extracción más humilde), y su historia pedagógica como institución dedicada a la enseñanza técnica desde su creación en el siglo XIX.

[74] Testimonio de la maestra María del Carmen Landeros, citado en SÁNCHEZ, 1974b, p. 97.

No es verdad que se emprendiera, jamás, en Toluca, aquella educación sexual que tanto alarmaba a los papacitos burgueses. Pero sí fue de tipo socialista la educación. Máxime que aquel 40 por ciento que se recibía fuera de clases, era necesario buscarlo en las publicaciones más baratas, en los periódicos de regalo, es decir en aquel material de propaganda marxista que tan fácilmente podía conseguirse en cualquier lado.[75]

Algunos de esos textos fueron *El Maestro Rural*, el *Plan de Acción de la Educación Socialista* y otras publicaciones de la SEP. Circulaban planfletos y algunos libros de autores marxistas, así como el periódico *Acción Social* del PNR local, publicaciones de alcance regional como la revista *Impulso Juvenil* de Tenancingo, o *Calpulli*,[76] editada por las Agencias de los Bancos Nacional de Crédito Ejidal y Agrícola de Toluca, leída en la capital de la entidad. En esta última (por poner un ejemplo), los artículos sobre el reparto agrario iban acompañados de una intensa propaganda en pro de la emancipación de la mujer, de la importancia de la enseñanza agrícola y, sobre todo, de la vinculación entre el ejido y la escuela. Se publicaba que "los forjadores del alma nacional", los maestros rurales, debían enseñar lectura, escritura, aritmética y otras cosas, realizar pláticas, organizar festivales sociales o cívicos, impulsar campañas de limpieza, higiene, salubridad y protección del árbol, establecer cooperativas de niños y adultos, mejorar caminos y carreteras, instalar líneas telefónicas, oficinas de correo, organizar juegos y deportes, instalar talleres e industrias, teatros al aire libre, ver por el mejoramiento económico de las comunidades aplicando conocimientos científicos en el cultivo de la parcela escolar, establecer viveros y gabinetes de aseo, y otras cosas.

Maestros y estudiantes debatían sobre toda esta lluvia de información:

Las preguntas de qué es el socialismo, qué se va a enseñar, etcétera, nos obligarán irrimisiblemente a renovarnos, porque nos obligan, quiérase o no, a meditar en la situación precaria de los unos, y la dispendiosa, ultrajante y equivocada de los otros; nos obligan a sacudir la rutina, la apatía; nos hacen sentir en nuestras espaldas las responsabilidades que hasta hoy confundimos con las ajenas.[77]

La circulación de ideas y el enfrentamiento de los maestros y los estudiantes con el gobierno estatal favorecieron que creciera la penetración de la SEP dentro de las instituciones de Toluca. Un maestro del Instituto Científico y Literario comenta, por ejemplo, que entonces "se ensaya sin éxito una enseñanza socialista" pero

[75] SÁNCHEZ, 1974, p. 599.
[76] Véase *Calpulli*, abril 1938-abril 1940.
[77] Cita de Ma. Refugio G. de Infante, en *Acción Social*, 28 de noviembre de 1934.

se busca la libre aceptación de las corrientes contemporáneas en nuevas asignaturas y en las vías de comunicación. Se logra con la dinámica de la Junta General de Profesores y la creación de Consejos Técnicos y Directivos en donde la representación estudiantil y luego la administrativa, es cada día más importante.[78]

Una de las reformas más trascendentales y exitosas de la educación socialista en el Estado de México fue la realizada en la Escuela Normal Mixta (dependiente del estado) en Toluca, abierta en gran parte por la presión ejercida por el movimiento magisterial y el apoyo de la federación (así como la escasez de alumnos y recursos para mantener dos planteles). La idea de Gonzalo Vázquez Vela, secretario de Educación Pública, era que la Normal se convirtiera en el centro promotor de educación socialista en la entidad, papel que en gran medida cumplió. La escuela, liderada por Enrique Schultz, adoptó en 1935 el plan de estudios de la Escuela Nacional de Maestros. En éste se integraban materias como cooperativismo, arte y literatura al servicio del proletariado y legislación revolucionaria. La intención era trasmitir a los alumnos una cultura general más amplia, así como estrechar la teoría a la práctica con las escuelas anexas, y dar mayor peso a los oficios y talleres. Más que adoptar un plan de estudios socialista, por primera vez se dio vital importancia a la educación extraescolar y se buscó la vinculación de la institución con las escuelas primarias y normales rurales. La reforma fue apoyada por los alumnos:

> Fue hasta que las autoridades federales intervinieron para orientar esa agresividad que ya recorría la senda violenta de la tragedia, cuando se racionalizó la rebeldía, en nuevos conceptos sobre humanismo y se canalizó la lucha por la conquista de objetivos culturales. Encontramos un nuevo sabor a la poesía del maestro Heriberto Henríquez y nos acercamos con admiración a Josué Mirlo y hubo quien hizo sus primeros ensayos en la pintura bajo las indicaciones de la culta maestra Flor de María Reyes de Molina.[79]

A pesar de la oposición de algunos padres de familia, y de los frecuentes cambios en la dirección de la escuela ocasionados más por el proceso de organización gremial del magisterio que por un debate en torno a la educación socialista, el "vivero de rojillos"[80] pudo mantener la reforma hasta 1943. Estudiantes y maestros participaron activamente en la lucha magisterial y estudiantil y en la difusión y aplicación de la educación socialista y de la Campaña Pro Educación Popular. Los cambios en la Escuela

[78] Testimonio de Enrique González Vargas, en UAEM, 1984, p. 15.
[79] Testimonio de la maestra María del Carmen Landeros, citado en SÁNCHEZ, 1974b, p. 100; véase HURTADO, 1986, pp. 34-37, 78-83; y CIVERA, 1988, pp. 66-69.
[80] SÁNCHEZ, 1974, p. 600.

Normal Mixta fueron esenciales para extender la educación socialista en el estado, y su influencia siguió hasta los años cuarenta, una vez que sus egresados se incorporaron al trabajo en el aula.

La intervención de la SEP en el sistema educativo estatal, también abarcó a las escuelas primarias estatales, como ya mencionamos anteriormente. El control federal de los planteles estatales no fue absoluto, sin embargo éstos tambien sufrieron cambios significativos. Muchos maestros tenían que dedicarse a otros trabajos remunerados para poder sobrevivir. Asimismo, muchas veces las escuelas se mantenían cerradas porque los docentes tenían que asistir a juntas sindicales, plantones, o porque apoyaban los paros y huelgas. A pesar de las pésimas condiciones, las prácticas pedagógicas, que en su mayoría se habían mantenido restringidas a los trabajos dentro de las aulas, comenzaron a extenderse hacia el trabajo comunitario y en ocasiones hacia el proselitismo político.[81]

El cambio en las prácticas fue resultado de varios factores. Por un lado, de la vinculación de los maestros estatales con los federales, en general mucho más radicales y politizados, aunque las relaciones fueran conflictivas. Por otro, los docentes tuvieron mayor libertad para participar en la política local al contar con los inspectores federales como aliados en el momento del rompimiento entre Calles y Cárdenas. Dicha libertad se incrementó también cuando pasaron a depender técnicamente de la SEP, y al instrumentarse el reparto agrario entre 1936 y 1938, con lo que ganaron cierta independencia del gobierno estatal, si bien aún algunos estaban muy expuestos a las autoridades municipales.

Los maestros (y los estudiantes de Toluca) presionaron por la federalización de la enseñanza y la aplicación de la educación socialista, pero no lo hicieron —al menos en forma mayoritaria— sustentando sus ideas en el materialismo histórico ni apoyando la política antifanática, sino más bien como un rechazo al autoritarismo del régimen revolucionario que los había mantenido al margen de la construcción del nuevo sistema político, y sobre todo, del nuevo sistema escolar. De ello habla la presencia de autogobiernos en la Escuela Normal Mixta y en el Instituto Científico y Literario, y en el caso de este último, del sostenimiento de la lucha por la autonomía universitaria a pesar de los cambios en los gobiernos estatal y federal y de las políticas educativas seguidas por éstos.[82]

Uno de los mecanismos que utilizó la SEP para intentar unificar la enseñanza de todo el país fue precisamente la organización gremial del magisterio. Esto fue facilitado en la entidad por el descontento que provo-

[81] Una amplia descripción sobre el trabajo de los maestros estatales o estatales-federalizados se puede encontrar en MONTES DE OCA, 1995.

[82] Véase UAEM, 1984; y CIVERA, 1988.

caban las pésimas condiciones laborales de los profesores. La SEP logró ganar espacios y generar cambios en las escuelas, pero no controlar al magisterio estatal. Éste, ya depurado (los maestros más radicales fueron expulsados hacia el sistema federal), decidió mantener una organización independiente y permaneció separado del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Enseñanza (formado en 1942).

Otro cambio importante en las escuelas primarias estatales fue la introducción de la coeducación, que si bien venía desde años atrás, se intensificó durante el periodo cardenista. La insistencia en que niños y niñas asistieran juntos a la escuela fue mal vista por los padres de familia. Esto rompía las tradiciones de los mestizos de las cabeceras municipales o de los indígenas ricos que podían acceder a la escuela desde años atrás, pero el rechazo provenía más del sentimiento de que en otros tiempos se tenían más oportunidades educativas, y que al cerrar escuelas se echaba aún más marcha atrás.[83]

Los principales opositores a la coeducación fueron los propios maestros estatales, puesto que la unificación de dos escuelas unisexuales en una mixta implicaba la eliminación de una plaza, y por lo tanto, la pérdida del empleo.

Por otra parte, en el sistema educativo estatal la aplicación de la política antifanática fue en buena medida mediatizada por los mismos docentes. En el internado de la Escuela Normal Mixta de Toluca se prohibió que las alumnas tuvieran objetos religiosos consigo. Algunos maestros fueron presionados por autoridades estatales o por los propios maestros e inspectores federales, ya no para que aplicaran la campaña antifanática, sino para que se abstuvieran de participar en las misas o en las fiestas religiosas. Algunos pocos, sobre todo mujeres, fueron acusados de pertenecer a asociaciones civiles ligadas a la Iglesia. No obstante, estos casos fueron escasos y más aún aquellos en los que las acusaciones tuvieron como resultado el cese de los profesores, algunos de los cuales siguieron enseñando la doctrina cristiana dentro de las aulas cuando la población lo solicitaba, aunque al parecer la mayoría de las escuelas eran de hecho espacios laicos.[84]

[83] En 1910 existían 1 002 escuelas primarias estatales y 10 particulares. Siete años después sólo quedaron 542 de las estatales. En 1924 el gobierno estatal tenía sólo 601 planteles, mientras que la iniciativa privada ya contaba con 149 y la SEP con 246. En 1933 el gobierno estatal sostenía 750, la federación 412 y los particulares 150. Desafortunadamente no conocemos el número de escuelas existentes a finales de los años treinta, pero sí sabemos que en 1930 asistían a la escuela 51 242 niños de entre 6 y 10 años y en 1940 lo hacían 70 039. El proceso de escolarización avanzaba. (Estos datos fueron tomados de los censos de población y los informes de gobierno de los años correspondientes).

[84] Véase AHSEP, Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural, Estado de México, "Informe confidencial de Gustavo Jarquín", exp. 346.9; MONTES DE OCA, 1995; HURTADO, 1986; y CIVERA, 1997.

La política educativa seguida por la SEP en el Estado de México fue francamente intervencionista, pero no tan agresiva ni tan radical como la impulsada en otras regiones, tanto en términos políticos como culturales. Probablemente por la debilidad de la Iglesia y los problemas del subsistema escolar estatal era más factible seguir una estrategia conciliadora que un enfrentamiento abierto que no obtendría popularidad. Más que atacar a la red de escuelas primarias dependientes tanto del Estado como de la iniciativa privada, la SEP intentó cubrir las áreas rurales descuidadas por esas instancias, particularmente en las zonas indígenas como los municipios de Jilotepec, Atlacomulco, Ixtlahuaca y San Felipe del Progreso. La escuela llegó a muchos poblados por primera vez en los años veinte o treinta, y en ese sentido el gobierno federal actuó como fuerza compensatoria de las deficiencias del gobierno estatal.[85] La problemática de las escuelas federales de nueva o reciente creación fue diferente a la experiencia de las estatales.

Entre 1934 y 1935 la Dirección de Educación Federal en la entidad fue dirigida por Ramón García Ruiz y Eduardo Zarza, quienes siguieron una política antifanática, que junto a los alardes discursivos del gobierno estatal, provocó la desconfianza de los padres de familia y la oposición de la Iglesia. La circulación de rumores, más que la efectividad de la puesta en marcha de la política, hizo que la asistencia escolar se redujera considerablemente y que varias escuelas cerraran, aunque el descontento fue menor que el que se presentó a fines de los años veinte con la campaña antifanática callista. Incluso hubo algunos ataques a maestros, amenazas y escuelas incendiadas, pero la oposición no pasó a mayores. No se supo de maestros castrados, desorejados o asesinados como en otras entidades, aunque algunos sí temieron por su vida y pidieron su traslado o el apoyo del ejército.

No obstante, en casi todo el estado la hostilidad hacia la escuela era temporal y se asociaba con las visitas eventuales de los curas. Así sucedió, por ejemplo, en la zona de Tejupilco, e incluso en una extensa región cercana a la ciudad de Tenancingo, a pesar de la presencia de una escuela particular muy ligada a las organizaciones civiles católicas de México y Guadalajara, del Convento del Santo Desierto de la orden de los carmelitas descalzos, y de la cercanía del famoso santuario de Chalma, todos ellos atacados por la radical Misión Cultural que sostuvo anexa la también radical Escuela Regional

[85] SÁNCHEZ HISOJO, 1995, pp. 79-80. Además de las escuelas privadas (la mayoría católica), federales y estatales, había unas pocas escuelas Artículo 123 que al parecer, a diferencia de otras entidades, en lugar de ser planteles populares servían para educar a los hijos de los empresarios que las sostenían, y sus maestros eran los mejor pagados de la entidad. En muchos poblados se pedía la federalización de la escuela para apoyar al maestro o para que el plantel no cerrara.

Campesina de Tenería (encargada de formar maestros rurales y peritos agrícolas).[86]

La oposición a la escuela por parte de los católicos se redujo a causa de la debilidad de la Iglesia en la entidad, como ya mencionamos antes, pero también porque los católicos no se sintieron tan amenazados como en otras entidades. Aunque había maestros federales muy radicales que exigían medidas drásticas en contra de las escuelas particulares, de los maestros estatales que iban a misa o que delataban a los presidentes municipales que solapaban el trabajo de los curas, éstos raramente recibían el respaldo de la SEP u otras instancias del gobierno federal.[87]

En general la política antifanática no fue ni antirreligiosa ni iconoclasta, ni llegó a asociarse con el comunismo por la poca presencia de organizaciones políticas o gremiales nacionales. Si bien el Partido Comunista fortaleció su radio de influencia en el movimiento magisterial, sobre todo a partir de la formación del STERM, esto sucedió cuando el callismo ya había sido desplazado y cuando la intensidad de la campaña antifanática había disminuido.

Entre el magisterio que laboraba en la entidad predominó una postura moderada, muy lejana a la del magisterio militante, políticamente comprometido, que trabajó en Sonora o la Comarca Lagunera. En 1936, cuando la Dirección de Educación del Gobierno del Estado de México fue ocupada por la Dirección de Educación Federal, quedó al frente Septimio Pérez Palacios. Este profesor estaba lejos del antifanatismo agresivo de otras autoridades educativas como Lamberto Moreno, al frente de la SEP en Sonora y Aguascalientes durante el sexenio de Cárdenas, o el propio Ramón García Ruiz, que salió del Estado de México en 1934 y dirigió la campaña antifanática decidida de Jalisco. Pérez Palacios fue uno de los fundadores de las Casas del Pueblo a principios de los años veinte y provenía de la escuela socializante de Rafael Ramírez, más que de la escuela de acción impulsada por Moisés Sáenz, el jacobinismo de Narciso Bassols o de la propia escuela socialista. Promovió no tanto la participación del magisterio en la organización política de obreros y campesinos, sino la intensificación del trabajo social de las escuelas federales y la apertura a la comunidad de las estatales. Esto seguramente también fue necesario puesto que la mayoría de la población atendida por la escuela federal era indígena.

[86] Véase AHSEP, Estado de México, caja 200.1. "Informes del Inspector Fernando Gamboa Berzunza, 1935"; y AHSEP, Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural, exp. 365.1, Informes de la Misión Cultural de Tenería, 1934. Los informes del personal de la SEP de diferentes regiones del estado permiten apreciar que la presencia de los curas era eventual, lo cual nos hace suponer que el número de sacerdotes que oficiaba en la entidad era bajo.

[87] Véase CIVERA, 1997; y AHSEP, Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios, Personal: Generalidades, Estado de México, exp. 337.2.

Probablemente buena parte del magisterio compartía dicha visión pedagógica. En varios institutos de capacitación las labores fueron organizadas por los docentes que, reunidos en asamblea, decidían los temas a tratar, la forma de hacerlo y las actividades que realizarían en las comunidades. En la propia Escuela Regional Campesina de Tenería, el foco más radical de la educación socialista en la entidad, se impulsaba un autogobierno que aunque con limitaciones, cuestionaba las relaciones verticales de poder. Esta cara democrática —como vimos, también presente en las instituciones de Toluca— se apartaba tanto de las tradiciones pedagógicas decimonónicas como de las corrientes comunistas defensoras de la dictadura del proletariado.[88]

Pero el trabajo político de los maestros no estuvo ausente y se intensificó a raíz del conflicto Calles-Cárdenas, vivido en la entidad como un enfrentamiento entre los rivapalacistas que saldrían al exilio y los gomistas, mismos que intentaron fortalecerse presentándose como cardenistas, apropiándose el protagonismo del reparto agrario y reprimiendo violentamente a los campesinos descontentos. Lázaro Cárdenas toleró el "pistolerismo" de los gomistas-labristas mientras impulsaba organizaciones políticas en las que éstos no pudieran cobrar independencia. Esto fue evidente sobre todo en el intento de organizar a los campesinos ex zapatistas y ex cristeros (que eran los más inconformes) valiéndose de la Unión de Revolucionarios Agraristas del Sur. Para lograrlo recurrió a los inspectores federales.[89]

En algunas partes los inspectores y los maestros rurales obtuvieron logros importantes al ponerse al frente tanto de movimientos campesinos como mineros. En El Oro y en Atlacomulco, por ejemplo, los maestros apoyaron activamente el movimiento de los mineros contra la American Smelting Company, y ese mismo año respaldaron la huelga de los camioneros del estado.[90] En 1940 la sección XV del STERM participó en la "recuperación y explotación de tierras ociosas como las del rancho de La Bomba y los terrenos a las orillas del Río Lerma, a favor de los campesinos de la localidad".[91]

En otros lugares los docentes lograron ganar la simpatía de una parte de la población y las represalias de los caciques locales. En Ozumbilla, municipio de Tecámac, un profesor sufrió varios atentados porque había

[88] Véase AHSEP, Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural, exp. 420.66, contiene documentación sobre el gobierno escolar de la Escuela Regional Campesina de Tenería; AHSEP, Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios, Estado de México, Personal: Generalidades, exp. 337.2; y BAZANT, 1996.

[89] AGN, LC, exp. 404.1/1/3166, 534.11 y 543.21. Los expedientes contienen gran cantidad de documentos relacionados con la organización de campesinos y con el rompimiento entre Calles y Cárdenas en la entidad.

[90] Véase *El Machete*, enero-agosto de 1938.

[91] MARTÍNEZ, 1987, p. 21.

logrado formar un sindicato de vaqueros, y el cacique del pueblo, que fingía apoyarlo, lo mandó matar. En este caso el maestro fue protegido y apoyado por los vecinos, pero dentro de un ambiente de crisis política otros maestros quedaron a su suerte en las localidades, pues el apoyo de los inspectores u otros organismos federales no era tan estable como se requería para realizar un trabajo político sin sufrir represalias.[92]

La aceptación de los maestros por parte de la gente no fue sencilla. De la población del Estado de México 80% estaba compuesta por grupos indígenas (según el censo de 1930), como los mazahua, matlatzinca, otomí y náhuatl. La vinculación de la escuela con el reparto agrario y la defensa de los indígenas, realizada por los maestros frente a los mestizos de las cabeceras, favoreció que el gobierno federal fuese visto como protector y se rompiera un poco la desconfianza hacia su representante, la escuela federal.[93]

En el trabajo de la Escuela Regional Campesina de Tenería y la Misión Cultural que mantuvo anexa en 1934 podemos observar la dificultad para crear vínculos, así como la ausencia de una oposición violenta. Dicha institución, dependiente no de la Dirección Federal de Educación, sino del Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural, fue fundamental para expandir el proyecto educativo cardenista. La Escuela se encargaba de la formación de maestros normalistas y peritos agrícolas, de la capacitación de maestros en servicio y de la inspección de las escuelas de buena parte de los municipios de Malinalco y Tenancingo. Asimismo, el director del plantel fungía a la vez como representante del Banco Nacional de Crédito Agrícola, de manera que la reforma escolar y la reforma agraria iban de la mano.

En el municipio de Malinalco los maestros y maestras conjugaron los esfuerzos de varias poblaciones para desarmar las guardias blancas y gestionar el reparto agrario. En los ejidos ya constituidos gestionaron la obtención de créditos. Estas labores fueron de la mano con el apoyo a la escuela. Ni los contenidos de la educación socialista ni la campaña antifanática provocaron conflictos. La actitud abierta no se debió sólo a intereses inmediatos, sino a una vieja lucha por la tierra que había obtenido ciertos logros y provocado transformaciones en la estructura económica y política de la región.

Hubo una excepción: San Simón el Alto, pueblo productor de pulque, que rechazó toda actividad escolar, pues los maestros habían apoyado a San Sebastián Amola para obtener las tierras que San Simón el Alto reclamaría tiempo después. No obstante, en 1935 se unieron al inspector federal y a Lázaro Cárdenas para sacar de la presidencia municipal a los callistas, exigir el reparto agrario y construir su escuela.

[92] AHSEP, Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios. Personal: Generalidades, Estado de México, exp. 337.2.

[93] Véase GALVÁN, 1985, pp. 279-483; y SOLALINDE, 1986.

En Tenancingo, en cambio, el trabajo político realizado por los maestros tuvo que ser muy cauteloso. La escuela federal llegó como una intrusa que ponía en peligro el pacto que los sectores internos mantenían con el gobierno estatal, sostenido sobre una gran autonomía local. Se trataba de un municipio con estructuras económicas y políticas menos dinámicas que las de Malinalco, fuertemente cohesionadas en torno a la Iglesia. El desarrollo de la escuela, aunque más lento, fue alentado en donde los maestros pudieron ofrecer cambios económicos y políticos como en Tenería o Tepalcatepec. La defensa de la religión siempre se mantuvo en pie, pero las labores sociales y el proselitismo político abrieron la posibilidad de diálogo y negociación sin que fuera necesario llegar a confrontaciones extremas, salvo en Tecomatlán —cuna de zapatistas y cristeros—, que en 1929 recibió dotación, pese a que sus habitantes reclamaban la restitución de las tierras que poseía San Simonito, en Malinalco (apoyado por los maestros), y la Escuela Regional Campesin[illegible] enería. En los discursos, el conflicto hacía más referencia a la tierra que a la religión.[94]

En ambos municipios el trabajo político de los maestros y las actividades extraescolares ayudaron a generar lealtades hacia el gobierno federal cuando fue posible ofrecer algo a la gente. La escuela federal comenzó a incorporarse a la vida comunitaria. Calladamente, fue introduciendo cambios en la forma de vestir, de comer, en las formas de convivencia entre hombres y mujeres, y en la formación de lazos comunitarios laicos. Los campesinos no vivieron este proceso en forma pasiva y constantemente vigilaron el trabajo de los maestros. Probablemente este proceso de negociación cotidiana estuvo más generalizado de lo que habíamos pensado hasta ahora.

SIGLAS Y REFERENCIAS

AGN, LC	Archivo General de la Nación, Lázaro Cárdenas, México.
AHSEP	Archivo Histórico de la Secretaría de Educación Pública, México.
GEM	Gobierno del Estado de México.
LSOCEM	Liga Socialista de Obreros y Campesinos del Estado de México.
PHO	Programa de Historia Oral del Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.
PST	Partido Socialista del Trabajo.
SEP	Secretaría de Educación Pública.

[94] Véase CIVERA, 1997.

STERM Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana.

UAEM Universidad Autónoma del Estado de México.

Bibliografía

ÁVILA, Ricardo

1988 *¿Revolución en el Estado de México?*, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia-Gobierno del Estado de México.

BASURTO, Trinidad J.

1901 *El arzobispado de México*, México: Talleres Tipográficos de El Tiempo.

BAZANT, Mílada

1979 *La desamortización de los bienes de la Iglesia en Toluca durante la Reforma (1856-1875)*, México: Gobierno del Estado de México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.

1996 "Las academias pedagógicas en el entorno mexiquense", México: Seminarios de El Colegio Mexiquense, A.C., 29 de abril.

CÁRDENAS, Lázaro

1984 "Palabras en el interior de un templo católico en Cd. González, Guanajuato, el 30 de marzo de 1936", en *Ideario político*, México: Era.

CAMACHO, Salvador

1991 *Controversia educativa entre la ideología y la fe*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

CIVERA, Alicia

1988 "Política educativa del gobierno del Estado de México 1920-1940", México: Universidad Nacional Autónoma de México, tesis de licenciatura en pedagogía, marzo.

1997 *Entre surcos y letras: educación para campesinos en los años treinta*, México: El Colegio Mexiquense, A.C.-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

CUEVA, María de Lourdes

1996 "La educación socialista en Sinaloa (1934-1940)", México: Universidad Nacional Autónoma de México, tesis de maestría en pedagogía, abril.

GALVÁN, Luz Elena

1985 *Los maestros y la educación pública en México*, México: Secretaría de Educación Pública-Cultura.

Gobierno del Estado de México

1974 *Ciento cincuenta años de la educación pública en el Estado de México,* Toluca, México: Gobierno del Estado de México, Dirección General de Educación Pública.

GÓMEZ, Filiberto y Gilberto FABILA

1928 *Estatutos y Programa del Partido Socialista del Trabajo del Estado de México. Formulados por los Diputados... reformando los anteriores Estatutos y Programa, aprobados por la Asamblea General del Partido celebrada el día 16 de febrero de 1926,* México, D.F.: Imprenta Nacional.

GÓMEZ, Filiberto

1930a *Informe de Gobierno,* Toluca, México: Gobierno del Estado de México, marzo.

1930b "Informe de Gobierno", septiembre, en *Gaceta del Gobierno,* Toluca, 24 de noviembre.

1931 "Informe de Gobierno", septiembre, en *Gaceta del Gobierno,* Toluca, 12-16 de septiembre.

1932a "Informe de Gobierno", marzo, en *Gaceta del Gobierno,* Toluca, 19-26 de marzo.

1932b "Informe de Gobierno" septiembre, en *Gaceta del Gobierno,* Toluca, 10 de septiembre.

1933 "Informe de Gobierno" marzo, en *Gaceta del Gobierno,* Toluca, 11-18 de septiembre.

GONZÁLEZ, Soledad y Alejandro PATIÑO

1994 *Memoria campesina. La historia de Xalatlaco contada por su gente,* Toluca, México: Instituto Mexiquense de Cultura.

HERREJÓN, Carlos

1985 *Historia del Estado de México,* Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

HURTADO, Patricia

1986 "Intentos de educación socialista en el Estado de México. La Normal de Profesores del Estado", Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, tesis de licenciatura en historia.

KNIGHT, Alan

1994 "Popular Culture and the Revolutionary State in México, 1910-1940", en *Hispanic American Historical Review,* vol. 74, núm. 3, Durham Nc.: Duke University Press.

LABRA, Wenceslao

1939 *Dos años al servicio del Estado de México,* Toluca, México: Gobierno del Estado de México, 15 de septiembre.

1941 *Mi cuarto año de gobierno,* Toluca, México: Gobierno del Estado de México, 15 de septiembre.

Ladislao, S. Badillo

1956 *Ladislao S. Badillo in memoriam,* Toluca, México: Talleres de la Editorial Estado de México.

LERNER, Victoria

1979 *La educación socialista,* México: El Colegio de México, Historia de la Revolución Mexicana, núm. 17.

LÓPEZ, Eucario

1936 "Informe de Gobierno", septiembre, en *Gaceta del Gobierno,* Toluca, 5-23 de septiembre.

1937 "Informe de Gobierno", septiembre, en *Gaceta del Gobierno,* Toluca, 4-8 de septiembre.

MARTÍNEZ, Eugenio

1987 "El movimiento magisterial en el Estado de México, 1930-1950", Toluca, México: Instituto Superior de Ciencias de la Educación en el Estado de México, Avance de Investigación.

1989 "Política educativa en el Estado de México y su relación con la política nacional (1910-1950)", Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, tesis de maestría en sociología, mayo.

MEDIN, Tzvi

1984 *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas,* México, Siglo XXI.

MONTES DE OCA, Elvia

1995 "La educación socialista en el Estado de México, 1934-1940", Toluca, México: Seminarios de El Colegio Mexiquense, A.C., 16 de octubre.

QUINTANILLA, Susana y Mary Kay VAUGHAN

En prensa "Introducción", en *Los avatares de una reforma educativa: la educación socialista en el contexto regional,* México: Fondo de Cultura Económica.

RIVA-PALACIO, Carlos

1929 *Memoria que el C. Carlos Riva-Palacio, gobernador constitucional del Estado de México, presenta al H. Congreso del mismo, dando cuenta de su labor administrativa durante el cuatrenio de 1925 a 1929,* Toluca, México: Escuela Industrial de Artes y Oficios.

ROCKWELL, Elsie

1996 "Hacer escuela: transformaciones de la cultura escolar, Tlaxcala, 1910-1940", México: Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV-Instituto Politécnico Nacional, tesis de doctorado.

SÁNCHEZ, Alfonso

1974a *Historia del Estado de México,* Toluca, México: Gobierno del Estado de México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.

1974b *Primer centenario del normalismo en el Estado de México. Avance histórico*, Toluca, México: Gobierno del Estado de México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.

1984 *El círculo rojinegro*, Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

SÁNCHEZ, Bruno

1995 "La educación socialista en las escuelas primarias federales del valle de Toluca de 1934 a 1946", Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, Secretaría de Educación Pública-Museo Nacional de Culturas Populares, tesis de licenciatura en historia.

1987 *Los maestros y la cultura nacional*, México: Secretaría de Educación Pública-Museo Nacional de Culturas Pqpulares, 5 vols.

SOLALINDE, Alejandro

1986 "Proceso de integración de la cultura otomí a través de la educación oficial", Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, tesis de licenciatura en historia.

SOLÓRZANO, José Luis

1934 "Informe de Gobierno", septiembre, en *Gaceta del Gobierno*, Toluca, 15-22 de septiembre.

1935 "Informe de Gobierno", marzo, en *Gaceta del Gobierno*, Toluca, 13 de marzo.

Universidad Autónoma del Estado de México

1984 *Testimonios sobre la autonomía institutense*, Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

VALDÉS, Candelaria

1990 "La Comarca Lagunera: educación socialista y reparto agrario", México: Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV-Instituto Politécnico Nacional, tesis de maestría.

VÁZQUEZ, Josefina

1969 "La educación socialista de los años treinta", *Historia Mexicana*, XVIII: 3(71) ene-mar, pp. 408-423.

YANQUELEVICH, Pablo

1985 *La educación socialista en Jalisco*, Guadalajara, México: Departamento de Educación Pública del Estado de Jalisco.

CONCLUSIONES

FRANCO SAVARINO

Todos estamos de acuerdo en que la creación —necesariamente artificial— de categorías científicas debería de fundamentarse siempre en una *quaestio* sustantiva, cuya necesidad radique en los requerimientos epistemológicos de cada disciplina. En el caso de la pareja "consenso-coacción", tales exigencias parecen concretarse en el uso que se ha hecho en los ensayos reunidos en este libro, que abordan múltiples ángulos y parten de campos tan distintos como la historiografía, la ciencia política, la sociología y la antropología.

A pesar de las raíces weberianas, las variables "consenso" y "coacción" se han empleado aquí de una manera diferente, como clave de lectura de fenómenos aparentemente desligados y distintos entre sí. La meta: intentar explicar de qué manera el Estado y los actores sociales interactúan para crear equilibrios sociopolíticos determinados, a lo largo del proceso histórico. El primer desafío: escoger a los actores, los sujetos para los cuales se desarrolla la representación del juego entre consenso y coacción. El Estado mismo, el ejército, la Iglesia, los sindicatos, los partidos políticos, etcétera, son las presencias más familiares en el escenario. El marco temporal, el siglo XX —arrancando desde el último cuarto del XIX— proporciona el abanico de fenómenos para analizar, todos incluidos en los procesos de modernización que cambiaron el rostro de América Latina desde 1870 hasta nuestros días. Cambio y continuidad, aparición de nuevos actores, metamorfosis social y cultural, originan configuraciones siempre distintas y sin embargo, reconocibles. En el marco de la modernización se produce el fortalecimiento del Estado, el aumento e intensificación cualitativa de la participación política, que implica la adhesión a nuevas ideologías y la formación de organizaciones cada vez más complejas, conforme avanza la educación de las masas.

En medio de todos estos cambios persiste una exigencia: mantener el orden social. Como dijo Gellner: para las sociedades es mucho más importante preservar el orden que alcanzar un cambio beneficioso, puesto que éste puede darse sólo cuando la conservación se convierte en algo descontado. Aun cuando sectores importantes de la sociedad piden cambios sustantivos, es indispensable que exista alguna instancia que organice tales cambios. En sociedades complejas y variadas como las nuestras, es el Estado

el órgano que asume —en tiempos normales— la tarea de mantener el orden, adoptando diferentes medios, más o menos coercitivos, que implican siempre un cierto grado de consenso social.

Conforme va avanzando la modernización, y la sociedad se hace más compleja, requiere tipos de organización también más elaborados, que implican no tanto la concentración de la tarea organizadora en las manos del Estado —como sucedió durante algunas décadas en los países llamados "socialistas"— sino formas más articuladas de relación entre los diferentes actores sociales. Por ejemplo, la apertura de espacios estables de negociación entre el Estado y los sindicatos, o la relación que se establece entre el Estado, por un lado, y el ejército o la Iglesia por el otro, para estabilizar las tensiones creadas por los rápidos procesos de cambio. Esta complejidad progresiva de relaciones va acompañada por el aumento en el grado de coerción que pesa sobre los ciudadanos, coerción que se ejerce, por supuesto, en formas cada vez más sutiles y poliformas. Si antes el Estado podía intervenir *manu militari* para aplastar una rebelión o huelga, en un momento dado se ve obligado a utilizar otros medios, incluso culturales o simbólicos, para mantener el orden. Para actuar enérgicamente, además, requiere el consenso de la *opinión pública*, que antes no existía o no se expresaba, como pudo ser el caso de México en 1968, de Chile en 1973 o de Perú en 1992. Cuanto más alto sea el consenso obtenido por el Estado, tanto más fuerte puede ser la coerción que se ejerza sobre la ciudadanía. En el sistema occidental la obtención de rangos más altos de consenso se ha dado en los últimos dos siglos dentro del marco de las formas políticas democráticas, por lo que la existencia misma del consenso es casi inconcebible fuera de él. Que las formas históricas de la democracia hayan cambiado —república de notables, parlamentarismo, populismo, socialdemocracia, etcétera— descompone la sustancia del paradigma político de fondo, que implica la exploración de modelos y niveles diferentes de organización de un Estado democrático.

El consenso es algo bastante difícil de obtener y relativamente fácil de perder, como lo sabe cualquier político experimentado. La volatilidad del consenso se asocia a la legitimidad que puede reivindicar el Estado, y a la variación de las "reglas del juego" en la política relacionadas con los cambios históricos que experimenta un país. Un ejemplo es la repentina pérdida de consenso que sufrió el régimen de Porfirio Díaz en México hacia 1907-1911, por efecto del desgaste histórico de la legitimidad y el consenso obtenidos en la revolución de Tuxtepec en 1876 y por la insuficiente integración de nuevos sujetos sociales en la maquinaria política nacional. Otro caso fue el argentino, que analizan Carlos Malamud y Riccardo Forte en los dos primeros ensayos de este libro.

Carlos Malamud presenta la ruptura del consenso en la Argentina de 1893, que provocó la quiebra del sistema de revoluciones de baja intensidad característico de la vida política del país en los años anteriores a esa fecha. Hasta 1893 los grupos patricios regionales se expresaban casi ritualmente mediante motines, levantamientos y rebeliones, con un costo político sumamente moderado. En aquel año, sin embargo, el gobierno aplastó con dureza inusual la movilización convocada por la Unión Cívica Radical en las provincias de Santa Fe y Rosario en la que estaba involucrado un gran número de artesanos y braceros que en buena parte eran colonos extranjeros. La ruptura de los mecanismos tradicionales de reivindicación del poder por la UCR indujo al gobierno a reaccionar con energía para aplastar esa amenaza política sin precedente.

El periodo posterior, 1916-1930, analizado por Riccardo Forte, muestra de modo palpable que el problema que enfrentaba el Estado argentino era la necesidad de actualizar los mecanismos políticos en conformidad con los cambios socioeconómicos que estaba sufriendo el país, y por lo tanto, redefinir la concertación del consenso adecuándola a una nueva etapa histórica. La reducción de la actividad política a las camarillas oligárquicas —con sus clientelas rurales— ya no se podía sostener en un contexto caracterizado por un alto índice de urbanización y por la presencia de multitudes de extranjeros sin derecho a votar. La expansión del *demos* fue impulsada finalmente por la UCR entre 1916 y 1918, durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen, en el marco de una relativa democratización de las instituciones nacionales. Pero esto ocurrió cuando el país estaba inmerso en una gran inestabilidad, caracterizada por huelgas y protestas multitudinarias que evidenciaban los límites del proceso de democratización mismo. Frente a esta "anarquía" se suscitó la reacción del ejército, que poco a poco se constituyó en garante del orden y protector del Estado argentino, asumiendo el papel protagónico en que permanecería a lo largo de todo el siglo. La coacción militar fue la necesaria consecuencia de la incapacidad del Estado argentino para adaptar los antiguos mecanismos políticos oligárquicos a las nuevas condiciones sociales y culturales del siglo XX.

El ensayo de Franco Savarino muestra la intervención de un actor diferente, la Iglesia católica mexicana. En lugar del ejército, que en México fue progresivamente marginado durante la época de Porfirio Díaz, en el ámbito de la desmilitarización posterior a Tuxtepec, fue la Iglesia quien se mostró dispuesta a garantizar el orden y el consenso necesarios para la política de desarrollo nacional entre 1890 y 1910. La llamada "conciliación" porfirista cerró un capítulo turbulento de la historia mexicana caracterizado por la lucha entre liberales, partidarios del laicismo estatal, y conservadores, partidarios del Estado confesional. La victoria liberal implicó la laicización radical de las instituciones y la exclusión de la Iglesia de

cualquier tarea social fuera de los angostos límites de la gestión religiosa. El alto precio que se pagó entonces fue la marginación de una institución sumamente poderosa —y por ello peligrosa— de los esfuerzos que emprendía el Estado nacional para modernizarse. El mérito de Díaz fue reincorporar a la Iglesia católica a la lucha por el desarrollo del país, permitiéndole intervenir abiertamente en los asuntos sociales. En los estados esto se tradujo en diferentes modalidades de interacción entre los gobiernos y la Iglesia, algunas más tímidas y otras más atrevidas, como fue el caso de Yucatán. Allí se ensayó por algunos años una interesante colaboración entre el Estado y la Iglesia, con el objetivo de acelerar y dirigir el proceso de modernización requerido por la pujante economía de exportación de fibra de henequén. El consenso obtenido mediante las promesas de desarrollo fue matizado, sin embargo, por las acciones represivas del clero hacia la cultura campesina, la cual terminó por reaccionar, y se unió al descontento por la crisis económica que asoló a la región de 1907 a 1911. El caso de Yucatán muestra, pues, un experimento breve, bastante inusual en el contexto de las fuertes pugnas históricas antes mencionadas. Pero es también indicativo de la necesidad que tiene el Estado de buscar colaboradores externos en la difícil tarea de disciplinar y modernizar a las poblaciones atrasadas en las areas económicamente vitales del país.

Con el estudio de Morgan Quero nos trasladamos en el tiempo a los años noventa del siglo XX, ya que aborda el problema de la intervención de los símbolos culturales en el desarrollo del consenso por un Estado nacional, el peruano. Al estudiar el caso de la elección de Alberto Fujimori a la presidencia de Perú en 1990, observamos claramente cómo para la captación del consenso se aprovechan los recursos culturales, que utilizan consciente o inconscientemente los actores del juego político. La sorpresiva elección del obscuro hijo de un inmigrante japonés en contra del criollo ilustrado Vargas Llosa en 1990, y su reelección en 1995 en contra del influyente diplomático Pérez de Cuéllar, no se explica solamente con el crecimiento mundial del populismo en el contexto de la posguerra fría, sino por razones profundamente enraizadas en la identidad andina. El que un "chino" haya podido derrotar a dos estrellas de la cultura y la política peruana de fama internacional tiene que ver con la tensión, no resuelta, entre la raíz india y la raíz hispánica de Perú, agudizada y al mismo tiempo alterada por la "cholización" (amestizamiento) acelerada que se produce por efecto de la desindianización de los inmigrantes de la sierra. En este contexto, Fujimori actúa como tercio mediador más que como líder de las masas, simbolizando la superación de la dualidad cultural peruana, y tal vez haciendo que se vislumbre también un enlace cultural con el rico Japón. La legitimidad y el consenso adquiridos por el presidente peruano dependen entonces de lo que no es: ni un criollo ni un indio, sino algo similar a un

cholo, es decir, un "chino". Ésta es una especie de liderazgo con rasgos carismáticos que otorga un *surplus* de poder en manos del gobernante, pero que puede desaparecer repentinamente si el líder excede sus atributos y no cumple con las esperanzas depositadas en él, como sucedió en 1996-1997. Acaso el aspecto más sugerente del caso Fujimori es que evidencia la importancia de los elementos mágico-rituales del proceso electoral en donde quienes actúan buscan no solamente expresar una hipotética "voluntad ciudadana", sino descargar tensiones culturales apropiándose de símbolos propiciatorios y mesiánicos, como sucede en las misas y en las fiestas.

El conflicto interétnico también está en el centro del ensayo de Piero Gorza, quien desde perspectivas antropológicas analiza el cambio que ha sufrido en tiempos recientes la zona tzotzil de los altos de Chiapas en su representación política. El análisis se aparta de las interpretaciones tradicionales, obsesionadas por la tensión entre tradición y modernidad, entendidas como polos excluyentes entre los cuales se mueven necesariamente las culturas (del primero hacia el segundo). En realidad el mundo "tradicional" genera dentro de sí mismo los factores de cambio, quebrando los equilibrios y buscando una redefinición del marco simbólico en el cual transcurre la vida política de la sociedad. La crisis del sistema de cargos, acelerada por el crecimiento demográfico explosivo de los años setenta y ochenta, impulsa a sectores importantes de la sociedad indígena a buscar formas alternativas de expresión política, que algunas veces se manifiestan en un desafío abierto y directo hacia el sistema al ingresar a las sectas protestantes, lo que culmina muchas veces —en este último caso— con expulsiones masivas de la población "disidente". La situación es extremadamente compleja, porque la defensa de la "tradición" y de la "identidad étnica" fue asumida por el gobierno nacional durante los años treinta y cuarenta, estableciendo lazos sólidos de tipo clientelar con las comunidades dentro de la organización del Partido de la Revolución Mexicana (luego Partido Revolucionario Institucional). El incumplimiento de las expectativas indígenas y el aumento de la coerción ejercida por las autoridades vinculadas con el PRI, así como la carga insostenible que representa el sistema de los cargos, terminaron desgastando y quebrando el consenso hacia el modelo político dominante, lo cual generó tensiones que se expresarían en la disidencia religiosa, y últimamente en el movimiento neozapatista. El caso chiapaneco muestra la pluralidad de recursos culturales internos que posee la sociedad rural para realizar cambios políticos sustantivos, ajustándose a nuevas condiciones históricas que no van necesariamente en la dirección esperada por las élites dizque "modernizadoras" de las ciudades.

El ambiente urbano, objeto del ensayo de Francisco Zapata, presenta otro sujeto, el sindicato, protagonista de la vida política de Chile durante la

mayor parte del siglo XX. Que los sindicatos hayan perdido terreno en tiempos recientes, después de haber contribuido de manera significativa a la construcción y consolidación de las instituciones chilenas y garantizado cierta estabilidad al país, es un problema que plantea preguntas interesantes. Después del periodo de intensas luchas obreras —principalmente mineras— de fines del siglo XIX y principios del XX, el movimiento obrero chileno se integra al sistema político durante el gobierno de Arturo Alessandri, en 1920. A partir de entonces el conflicto sindical es regulado por la ley. Los obreros pueden expresarse políticamente por medio de los partidos Comunista (1922), y Socialista (1933), y van adquiriendo progresivamente niveles más altos de politización, con la bendición de un gobierno abiertamente favorable a partir de 1938. El deterioro de la relación entre gobierno y sindicatos se remonta a fines de la década de los cuarenta, cuando el inicio de la guerra fría determina el desencadenamiento de duras represiones en contra de la amenaza "comunista". Las demandas obreras, además de políticamente sospechosas, resultaban excesivas en un contexto económico que se deterioraba progresivamente. El ascenso de Allende al poder exacerbó las tensiones, pues hizo promesas económicas que el país no estaba en condiciones de satisfacer. Con el golpe de estado de 1973 se rompió finalmente el sistema de participación política obrera tradicional, y de hecho desapareció el movimiento obrero hasta 1979 por efecto de las medidas coercitivas adoptadas por los militares. Con el plan laboral de 1989 fue restaurado el movimiento obrero, pero con la condicionante de quedar excluido de la política: se elimina así el principal factor de fricción causado por el intervencionismo político obrero desde mediados del siglo. El fin del periodo militar a partir de 1990 no conlleva el reingreso de los sindicatos al terreno propiamente político por varias razones. El escenario mundial ha cambiado radicalmente por el desmoronamiento del bloque comunista y el fin de la guerra fría, sucesos que han vuelto obsoleta la vieja estrategia de confrontación entre organizaciones "proletarias" y "burguesas" y han convertido en un lastre la parafernalia ideológica marxista; por otro lado, la estructura socioeconómica de Chile avanza ya hacia configuraciones posindustriales en el marco de la globalización, lo cual requiere de diferentes formas de organización de los trabajadores. En los años noventa se advierte la paulatina aparición de un nuevo consenso hacia el sistema político en proceso de construcción, en donde las agrupaciones laborales aún están buscando el papel que desempeñarán, y más aún, una identidad política.

Una dinámica diferente es observable en el caso de los trabajadores sindicalizados de la educación en México, materia del ensayo de Carlos Massé. El consenso que ha logrado el Estado revolucionario institucionalizado permite la integración de las organizaciones de los trabajadores en el sistema institucional, mediante el establecimiento de relaciones directas

entre la cúpula sindical y la Secretaría de Educación Pública. La dirigencia sindical —constituida en 1943 en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación— se va consolidando como uno de los engranes principales de la maquinaria política institucional. La base de los maestros, sin embargo, rompe el consenso en 1979-1981 y se moviliza para obtener mejores condiciones laborales, lo que implica el desafío al sistema corporativo del sindicalismo magisterial y la ruptura de las relaciones clientenlares entre el SNTE y la SEP. Los acuerdos de 1981 conllevan una rearticulación del sindicato con el Estado en el marco de una concertación realizada bajo la presión de medidas coercitivas tendientes a impedir las huelgas generalizadas de los maestros.

Matilde Luna explora otro nivel del sector educativo mexicano: el ámbito académico desde los años setenta a los noventa. En este lapso se observa la sucesión de diversos modelos de coordinación de políticas científicas: en los años sesenta y setenta, el reconocimiento de la autoridad de las élites de más larga tradición; en los ochenta, el crecimiento de la burocracia estatal; y en los noventa, la autoridad del mercado. La dinámica universitaria tiende en tiempos recientes a acentuar la tensión entre la competencia y la cooperación, y entre la calidad y la participación múltiple, en un modelo participativo de la producción científica que implica una compleja articulación de la acción del gobierno, las empresas y las instituciones académicas.

Los ensayos de Carlos Marichal, María Cecilia Zuleta y Guillermo Guajardo toman como punto de partida las finanzas públicas como espacio de ejercicio del consenso y la coacción, por parte del Estado y otros entes políticos y económicos. Carlos Marichal analiza los acuerdos y las negociaciones que marcaron la historia de la deuda pública mexicana en 1884-1888, 1920, 1942-1946, 1982 y 1995, para mostrar cómo la coacción se convirtió en un instrumento indispensable, en manos de diferentes actores, para obtener la aceptación de las deudas nacionales. Durante el periodo estudiado el gobierno mexicano ejerció una coerción, en gran medida implícita, mediante el manejo restringido de la información proporcionada a la opinión pública, para que ésta no reaccionara negativamente frente a las transacciones financieras vinculadas con la deuda pública. En las negociaciones de la deuda intervinieron otros sujetos, como los gobiernos extranjeros y los bancos internacionales, los cuales ejercieron en diferentes ocasiones presiones coercitivas hacia el gobierno mexicano. La fuerza relativa de estas presiones varió, según la coyuntura económica y política del momento. Por ejemplo, el gobierno mexicano pudo renegociar su deuda con Estados Unidos desde posiciones ventajosas entre 1942 y 1946, periodo en que la potencia del norte buscaba estrechar lazos de alianza con los vecinos de América Latina en el ámbito de la estrategia bélica continental. En cambio, la traumática devaluación de 1994 fue enfrentada en 1995 por medio de

préstamos estadunidenses, negociados por México en condiciones marcadamente desventajosas.

La política económica del gobierno revolucionario mexicano entre 1915 y 1918, investigada por Cecilia Zuleta, señala otras facetas de la relación coactiva o consensual que se establece entre el poder público y la sociedad. En dos casos, el de la Comarca Lagunera y el de Yucatán, el gobierno de Venustiano Carranza aplicó políticas de restructuración económica bastante radicales con la finalidad de sostener el esfuerzo bélico de la facción constitucionalista en todo el país. La intervención en áreas de exportación de productos tan importantes como el algodón y el henequén, muestra la complejidad de los acuerdos, resultado de ofertas e imposiciones, establecidos entre el poder revolucionario y los productores. La colaboración de éstos y el afianzamiento de un consenso a la causa carrancista fueron obtenidos mediante la puesta en marcha de programas de organización de la producción y comercialización de los productos agrícolas de ambas regiones, garantizando la seguridad de las ganancias privadas mediante la suspensión de cualquier política agrarista y la disciplina impuesta a la mano de obra agrícola. El precio fue un alto nivel impositivo, en parte neutralizado por el aumento espectacular de los ingresos por efecto del alza general de los precios de los recursos estratégicos —como lo eran el algodón y el henequén— provocada por la primera guerra mundial. El consenso obtenido por el nuevo Estado revolucionario se consolidó a partir de 1917, también gracias a los éxitos de la economía de guerra organizada y negociada por los carrancistas con las principales fuerzas industriales y agrícolas del país.

En el caso de Chile, estudiado por Guillermo Guajardo, la intervención estatal en el campo económico fue asumida por las fuerzas armadas, las cuales se mostraron incapaces de instrumentar proyectos de desarrollo industrial que rebasaran las exigencias estratégicas propiamente militares. La tradición militar chilena, reforzada después de la Guerra del Pacífico (1879-1883), se tradujo en una progresiva profesionalización de las fuerzas armadas y en una carrera armamentista destinadas a la defensa del país frente a las naciones circunvecinas. Pero paradójicamente los militares no pudieron instrumentar una política industrial autónoma en consenso con los civiles, viéndose excluidos de una participación más activa en la planeacion del desarrollo económico del país.

Los ensayos de Israel Arroyo, María Luna y Alicia Civera analizan bajo diferentes matices la relación entre estados y federación, evidenciando los diferentes niveles de ejercicio de la coacción y la obtención del consenso por parte de los gobiernos nacionales.

Israel Arroyo compara los casos de Brasil, México y Argentina desde la perspectiva schmittiana del Estado-constitución, que permite integrar los

estados "de sitio" o "de excepción", decretados por el Estado dentro del abanico de funciones estructurales del Estado mismo y no como atentado o violación de las normas constitucionales. Así, en los estados latinoamericanos, definidos en términos de federaciones, se puede interpretar a la intervención federal como un instrumento político "normal" para el funcionamiento de la maquinaria estatal. Si se distinguen, además, las intervenciones federales en tres tipos: estado de sitio, auxilio federal y desaparición de poderes, se pueden percibir diferentes matices del empleo de la intervención federal en los países analizados. En Argentina, ésta se convirtió en una verdadera tradición política entre 1880 y 1916, en el ámbito de un verdadero federalismo matizado por las presiones centralizantes de Buenos Aires. En Brasil, en cambio, el federalismo, y con él la intervención federal, aparecieron muy tarde, después del centralismo imperial, y se establecieron como práctica política en las primeras décadas del siglo XX. México, en fin, un país poco articulado como nación, conoció dos fases de intervencionismo federal, una de 1857 a 1874 y otra de 1875 a 1912, la segunda más lograda gracias a la instauración de un Senado y a los pactos políticos establecidos por el presidente Díaz. En resumen, Israel Arroyo muestra la relevancia de la intervención federal como instrumento de ejercicio de consenso y coacción en Brasil, México y Argentina, vinculándola con la constitución —en términos schmittianos— de cada uno de los tres países.

María Luna se aboca también al estudio de la intervención federal, y analiza el caso mexicano entre 1867 y 1917. Al igual que en el ensayo anterior, un engrane fundamental de la maquinaria política es el Senado, cuya actividad se pone en relación a los desequilibrios constitucionales establecidos en 1857 y a los problemas de un sistema federal constituido artificialmente. A través del Senado, el Estado mexicano logró instrumentar reformas que condujeron a una mayor efectividad del Ejecutivo, superando el *impasse* creado por los excesivos contrapesos fijados en la Carta Magna de 1857. El resultado fue el sistema porfirista: presidencialismo *de facto*, obtenido mediante la reelección indefinida de Porfirio Díaz, con la aprobación implícita de la voluntad popular. La precariedad del equilibrio porfirista, vinculada a la habilidad —y a la supervivencia física— de un solo hombre fue superada finalmente mediante una reelaboración radical de la Constitución, en 1917. El nuevo texto, concebido en el calor de la lucha revolucionaria rescatando la obra del eminente jurista Emilio Rabasa, llevó a redefinir el pacto federal y el papel del presidente en sentido marcadamente centralista y ejecutivo-céntrico, ampliando considerablemente el espacio para las intervenciones federales en los estados. Éstos se adecuaron en su mayoría, reformando sus constituciones en el mismo sentido, con la excepción de Jalisco y Nuevo León, cuyas cartas magnas se reformularon en dirección

contraria, otorgando más espacio al Poder Legislativo, y quedando así atrapadas en las mismas contradicciones del anticuado texto de 1857.

En el último ensayo de este libro, Alicia Civera analiza la cuestión federal desde el punto de vista de la educación pública entendida como instrumento privilegiado de intervención del Estado. El contexto es el de los años treinta, cuando el régimen de Lázaro Cárdenas intentó alinearse con las experiencias estatistas internacionales (URSS, Italia, Alemania), otorgando a la educación un papel de punta de lanza ideológica para la modernización nacional. El proyecto tuvo que enfrentar diferentes problemas, comenzando con las resistencias de las zonas indígenas y católicas, que rechazaban la injerencia externa en los asuntos comunitarios, las tradiciones y la práctica religiosa. Estas actitudes se explican por la carga política que se quiso dar a la campaña educativa, que convertía a los maestros en una especie de comisarios políticos que transmitieran a la población las directrices revolucionarias del régimen. En el caso estudiado, el del Estado de México, no hubo un rechazo activo por parte de la sociedad rural, sino "un juego de negociaciones entre diferentes sectores... dentro de un campo de fuerzas", en el interior de cada comunidad. Estas tensiones no implicaron una aceptación y tampoco un rechazo de la labor política de los maestros, los cuales lograron crear o fortalecer las relaciones entre los campesinos y el gobierno federal, que resultaban, al final, ventajosas para el conjunto de las comunidades mismas. La relación entre comunidades y federación no estaba, desde luego, exenta de ambigüedades; la política educativa era —*mutatis mutandis*— una faceta más del tradicional autoritarismo gubernamental, pero los campesinos participaron activamente en las actividades magisteriales, buscando negociaciones con la federación en un contexto consensual, más que aceptar pasivamente la coerción de las autoridades superiores.

La gran variedad de casos estudiados que se expone aquí, en fin, nos presenta un recorrido por varias problemáticas congruentes, relacionadas con algunas facetas de las interacciones entre el Estado y otros actores sociales, en el marco de las transformaciones que han acompañado el proceso de modernización en América Latina en los siglos XIX y XX. Cabe destacar la multiplicación y la ramificación de cuestionamientos que propone cada uno de los ensayos, a la hora de buscar un horizonte común de análisis interpretativo.

Las discusiones generadas a partir de la presentación de estos ensayos, en efecto, han mostrado cuán fecunda puede ser la lectura de fenómenos históricos diferentes, a través de la lente de dos conceptos generales como "consenso" y "coacción". Al mismo tiempo, sin embargo, se han evidenciado las dificultades con que puede tropezar el investigador al aplicar esquemas o tipos ideales sacados de otros contextos, en lugar de elaborarlos

extrayéndolos del propio objeto de estudio, máxime si se trata de elementos analíticos que en principio son propios de una determinada disciplina (sociología), injertados en los terrenos de la historia, de la ciencia política y de la antropología. Este traslado conceptual implicaría una discusión sobre la multi o transdisciplinariedad, terreno movedizo que los autores de los ensayos han querido evitar. Pese a todo, se han puesto en evidencia algunos espacios de convergencia que pudieran convertirse en terrenos comunes para proseguir en una discusión que permanece, desde luego, abierta.

Consenso y coacción.
Estado e instrumentos de control político y social
en México y América Latina (siglos XIX *y* XX*)*
se terminó de imprimir en mayo del 2000
en los Talleres Gráficos del D. F.
Puente Moralillo 49, col. Puente Colorado, 01730 México, D. F.
Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.
Formación y tipografía a cargo de Adrián Alcalá Castañeda.
Edición al cuidado de la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS



En el campo político los conceptos "consenso" y "coacción" forman parte de una de las posibles perspectivas de análisis de la relación entre los ciudadanos y el Estado moderno. Ambos términos hacen referencia a instrumentos y modalidades esenciales para la formación y la duración del orden político y de sus instituciones.

La comprensión de las modalidades que caracterizan a dicha relación es sumamente importante, sobre todo en el actual periodo de transición política y de transformación de valores y tendencias. La crisis de las ideologías y el fenómeno de la globalización, determinan la necesidad de actualizar los estudios acerca de los instrumentos que permiten la interacción entre el Estado y la sociedad, a través de la búsqueda de un nivel de consenso lo más amplio posible y la utilización de medidas coactivas no sólo como instrumentos de represión, sino, sobre todo, como garantía de seguridad y libertad de los individuos. Esta compilación es el producto de varios encuentros entre especialistas en la materia. En los distintos trabajos, los autores analizan desde una perspectiva interdisciplinaria las transformaciones y las formas de la tensión entre consenso y coacción en México y América Latina desde la segunda mitad del siglo XIX hasta fines del siglo XX, a partir de cuatro problemáticas distintas: la participación política, los conflictos entre sociedad y poder, las cuestiones económicas y financieras y la relación entre poder central y poderes locales.


ISBN : 968-12-0943-5





EL COLEGIO DE MÉXICO
EL COLEGIO MEXIQUENSE